

**ZUR KONSTRUKTION EINER
INFRASTRUKTURKOSTENABGABE**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Otto-Werner Rappold
aus Hoberge
1974

ZUR KONSTRUKTION EINER
INFRASTRUKTURKOSTENABGABE

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Otto-Werner Rappold
aus Hoberge
1974

Für K.



Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Ernst
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Dekan:	Prof. Dr. Kupisch
Tag der mündlichen Prüfung:	6. 12. 1974

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	VII
Verzeichnis der Tabellen	X
Literaturverzeichnis	XI

Einleitung	1
------------	---

1. Teil

<u>Gegenstand und Weg der Untersuchung</u>	9
§ 1 Überwälzung von Infrastrukturinvestitionskosten nach bisherigem Recht	9
I. Beiträge	9
II. Grundsteuer Mehrbelastung	13
III. Folgekostenabgabe	15
A. Ansiedlungsleistung nach § 17 pr. AnsiedlG	15
B. Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nach § 9 schl.-holst. KAG	17
1. § 9 schl.-holst. KAG als Kausalabgabe	19
2. § 9 schl.-holst. KAG als steuerähnliche Abgabe	22
IV. Folgekostenverträge	26
§ 2 Konstruktionsvorschläge für eine Infrastrukturkostenabgabe	29
I. Vorschlag von Halstenberg - Lenort - Rößler	29
II. Bundesweite Fortentwicklung der Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nach § 9 schl.-holst. KAG	34
III. Vorschlag der CDU	35
IV. Vorschlag von Ernst	36
V. Vorschlag von Stemmler	39

§ 3	Gang und Methode der Untersuchung	41
-----	-----------------------------------	----

2. Teil

	<u>Grundsätzliche Gestaltungskriterien einer Infrastrukturkostenabgabe</u>	44
--	--	----

1. Abschnitt:	Realfaktoren	44
---------------	--------------	----

§ 4	Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf den Wert des Baubodens	44
-----	--	----

I.	Städtebauliche Maßnahmen	44
----	--------------------------	----

II.	Wertarten des Baubodens	46
-----	-------------------------	----

III.	Zusammenhang zwischen städtebaulichen Maßnahmen und dem Verkehrswert des Baubodens	49
------	--	----

A.	Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf den Bodenpreis	49
----	--	----

1.	Bestimmungsfaktoren des Baubodenpreises	49
----	---	----

a.	Rahmenbedingungen	51
----	-------------------	----

b.	Bestimmungsfaktoren des relativen Bodenpreises	51
----	--	----

2.	Externer pekuniärer Einfluß der städtebaulichen Maßnahmen auf den Bodenpreis	54
----	--	----

B.	Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf die Qualität des Baubodens und daraus resultierende Wertsteigerungen	57
----	--	----

1.	Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf Art und Maß der baulichen Nutzung	58
----	---	----

a.	Kennzeichnung der einflussnehmenden Maßnahmen	58
----	---	----

b.	Einfluß von Art und Maß der Nutzung auf den Bodenwert	59
----	---	----

2.	Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf die Lage des Baubodens	62
----	--	----

a.	Bestimmungsfaktoren der Lagequalität von Bauland	62
----	--	----

aa. Die Lage von Wohngrundstücken	64
aaa. Faktoren der Ausstattungslage	64
bbb. Faktoren der Verkehrslage	66
bb. Die Lage von Betriebsgrundstücken	68
aaa. Faktoren der Verkehrslage	68
b. Kennzeichnung der lagebeeinflussenden städtebaulichen Maßnahmen	70
c. Unterschiedliche Art der Auswirkung von städtebaulichen Maßnahmen auf die Lagequalität	72
d. Einfluß lagebestimmender städtebaulicher Maßnahmen auf den Bodenwert einzelner Grundstücke	73
C. Typische Wertsteigerungstatbestände durch städtebauliche Maßnahmen	78
1. Nutzungsumwandlung von Nichtbauland zu Bauland	78
2. Verbesserung von Art und/oder Maß der baulichen Nutzung	78
3. Verbesserung der Lagequalität	79
§ 5 Der Einfluß von Bautätigkeit auf die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen	80
2. <u>Abschnitt:</u> Aufgegebenheiten für die Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe	85
§ 6 Ziele der Infrastrukturabgabe	85
I. Belastungsziel	85
A. Ablehnung traditioneller bodenreformerischer Zielvorstellungen	85
B. Verteilungspolitische Zielsetzung	87

C.	Bodenordnungspolitische Ziele	90
1.	Ablehnung der Interessenneutralität der Planung als Ziel	90
2.	Nutzungsverwirklichung	91
3.	Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Bodenmarkt	92
D.	Eigentumspolitische Zielsetzung	93
E.	Raumordnungspolitische Bedenken	94
F.	Grundkonzeption der Belastung	95
II.	Ausgabenzweck	96
§ 7	Finanz- und rechtswissenschaftliches Instrumentarium zur Verwirklichung der Abgabenziele	98
I.	Konstruktion nach dem Äquivalenzprinzip	98
A.	Zurechnung nach dem Vorteilsprinzip	101
B.	Ablehnung des Veranlassungsprinzips als Zurechnungsprinzip	105
II.	Beitrag und Beitragssteuer als rechtliche Konstruktionstypen einer Infrastrukturkostenabgabe	107
§ 8	Praktikabilität der Konstruktion	109

3. Teil

Einzelprobleme der Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe

1.	<u>Abschnitt:</u> Konstruktionsprobleme einer beitragsrechtlichen Lösung	112
§ 9	Ablehnung einer Beitragskonstruktion	112
I.	Verkehrswert als Grundlage der Vorteilszurechnung	113
II.	Subjektiver Gebrauchswert als Grundlage der Vorteilszurechnung	114
III.	Objektiver Gebrauchswert als Grundlage der Vorteilszurechnung	117

2. <u>Abschnitt:</u>	Konstruktionsprobleme einer Zwecksteuer	118
§ 10	Abgabenobjekt	118
§ 11	Abgabenschuldner	122
§ 12	Zurechnung	124
§ 13	Berechnung der Infrastrukturkostenabgabe	126
I.	Bemessungsgrundlage	126
A.	Abgabenrelevante Kostenposten	127
B.	Ermittlung der Gesamtkosten	130
II.	Ablehnung der Berechnung nach Zurechnungsräumen	130
A.	Keine Erfassung der wertbildenden, bisher vorhandenen Grundausstattung	131
B.	Beschränkte und ungleiche Kostenermittlung durch Zurechnungsräume	132
III.	Berechnung nach Einheitssätzen	134
A.	Berechnung für Wohn-, Geschäfts- und Gewerbeflächen	134
1.	Abgabenmaßstab	134
2.	Abgabensatz	137
a.	Grundstruktur des Abgabensatzes	137
b.	Berechnung des Einheitssatzes	138
c.	Berücksichtigung des Vorteils der Allgemeinheit	141
d.	Staffelung des Abgabensatzes nach einer Lageklassentabelle je Nutzungsart	142
aa.	Grundkonzeption eines Lageklassensystems	143
bb.	Beispiel einer Lageklassentabelle	145
cc.	Ansätze zur Bestimmung des Verteilungsfaktors	150
e.	Normierung der Bodenkosten im Einheitssatz	152
3.	Berechnung der Abgabenhöhe	153

4. Berechnungsbeispiele	154
a. Umwandlung zu Wohnbauland	155
b. Umwandlung zu reinem Geschäftsbauland	156
c. Umwandlung zu gemischt genutztem Bauland	156
d. Erhöhung des Maßes und Verbesserung der Art der baulichen Nutzung	157
B. Berechnung für Industriegrundstücke	159
1. Abgabenmaßstab	159
2. Abgabensatz	159
§ 14 Abgabengläubiger	163
§ 15 Zweckbindung der Abgabe	165

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AnsiedlG	Ansiedlungsgesetz
Art.	Artikel
AS	Abgabensatz
Aufl.	Auflage
E	Bodenwert
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründung
EGBl.	Bundesgesetzblatt
BT Drs.	Drucksachen des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundes- verfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundes- verwaltungsgerichts
CDU	Christlich-Demokratische-Union
CSU	Christlich-Soziale-Union
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

E	Einwohner
EinfGRealStG	Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen
Ent.	Entscheidung
ErbbauVO	Erbbaurechtsverordnung
ES	Einheitssatz
FA N.F.	Finanzarchiv (Neue Fassung)
FB	Flächenbedarf
Flucht1G	Fluchtliniengesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GEWOS	Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V.
GFL	Geschoßfläche
GFZ	Geschoßflächenzahl
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdwbRO	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
hess.	hessisch
HK	Herstellungskosten
hrsg.	herausgegeben
IF	Industriefläche
IM	Innenminister
J.O.	Journal Officiel
JuS	Juristische Schulung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift

L	Lageklasse
LKO	Landkreisordnung
Lsbl.	Loseblattausgabe
LTDrs.	Landtags-Drucksache
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW, nw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
o.J.	ohne Angabe des Erscheinungsjahres
OLG	Oberlandesgericht
o.O.	ohne Ortsangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pr., pr.	Preußen, preußisch
Rd.	Randnummer
Rd. Erl.	Runderlaß
RE	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rspr.	Rechtssprechung
sächs.	sächsisch
Schl.-Holst., schl.-holst.	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei
Städtetag	Der Städtetag (Zeitschrift)
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
Verh.	Verhandlungen
VG	Verwaltungsgericht

Vol.

Volume

WRV

Weimarer Reichsverfassung

WuR

Wirtschaft und Recht

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Herstellungskosten und Flächen- bedarf notwendiger Infrastruk- tureinrichtungen pro Einwohner	139
Tabelle 2	Lageklassentabelle für Wohn-, Geschäfts- und Gewerbeflächen	147
Tabelle 3	Lageklassentabelle für Indu- striegrundstücke	162

Literaturverzeichnis

- Albers, Gerd Artikel "Städtebau", HdwbRO Bd. 3,
Sp. 3116
- Was wird aus der Stadt? Aktuelle
Fragen der Stadtplanung, München
1972
- Alonso, William Location and Land Use, Cambridge
1964
- v. Barby, Joachim Städtebauliche Analysen und Modell-
rechnungen zur Aufschließung von
Baugebieten, Forschungsarbeit im
Auftrag des Bundesministers für
Städtebau und Wohnungswesen,
Bonn 1972
- v. Barby, Joachim Der Städtebauliche Bewertungsrahmen,
u. Fischer, Klaus Heft 4 der Schriftenreihe "Material-
sammlung Städtebau", Bonn 1972
- Bauernfeind,
Elisabeth u.
Zimmermann, Franz Kommunalabgabengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
Düsseldorf 1969, zit. nw. KAG
- Beschlüsse Beschlüsse 22. Bundesparteitag der
CDU, Bonn o.J.
- Besseres Planungs-
und Bodenrecht Vorschläge des Deutschen Städteta-
ges zur Novellierung des Bundes-
baugesetzes, Köln 1973
- Bielenberg, Walter Reform des Städtebaurechts und der
Bodenordnung in Stufen, Schriften-
reihe der GEWOS e.V., Hamburg 1969
- Verh. des 49. DJT, Bd. 1, Empfehlen
sich weitere bodenrechtliche Vor-
schriften im städtebaulichen Be-
reich?, Gutachten, München 1972,
zit. Gutachten

- Blomeyer, Arwed Zivilprozeßrecht, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1962
- Bonczek, W. u.
Förster, H. u.
Gassner, E. Vorschläge zur Fortentwicklung des Beitragsrechts für städtebauliche Aufschließungsmaßnahmen, Gutachten, erstattet im Auftrage des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, o.O. 1973, zit. Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts
- Bonath, Hans G. Entscheidungen zum Planungsrecht, hrsg. vom Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Arnold-Knoblauch-Institut), Lsbl. Stand März 1974, Bonn
- Borchard, Klaus Artikel "Städtebauliche Orientierungswerte", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3181
- Brachmann, Rolf Ermittlung des Bauwertes von Industriebauten und von Fabrikgrundstücken, Hannover 1968
- Brenken, Günter u.
Schefer, Anton Handbuch der Raumordnung und Planung, Köln 1966
- Brigham, Eugene F. The Determinants of Residential Land Values, Land Economics, Vol. XLI, No. 4, 1965, S. 325
- Czamanski, St. Effekts of Public Investments on Urban Land Values, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 32, No. 1, 1966, S. 208
- Dahmen, Alois u.
Küffmann, Gerold Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen mit Verwaltungsanordnung und Satzungsentwürfen, Berlin 1970, zit. nw. KAG
- Dammroff, Edgar Finanzierung der Infrastruktur, Zürich 1970

- David, Carl-Heinz Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus, Düsseldorf 1972
- Degmair, Hans A. Nachfolgelasten bei neuen Wohnbaugebieten, KStZ 1965, S. 169
- Dorau, A. B. u.
Hinmann, Albert G. Urban Land Economics, New York 1928
- Egner, Erich Der Standort des Haushalts, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1949 Bd. 2, S. 17
- Eicker, Hartmut u.
Grundmann, Rolf Aspekte zur Wohnwertbestimmung, in: Beiträge zur kommunalen und regionalen Entwicklungsplanung, Festschrift für Edmund Gassner, hrsg. von Herbert Strack, S. 63, Bonn 1973
- Entwurf eines
Baugesetzes aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, Begründung, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau Bd. 9, Bonn o.J., zit. Begründung Hauptkommission
- Epping, Günter Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur, Diss. Münster 1973
- Ernst, Werner Bodeneigentum und Bodenrecht, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S. 11, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster 1972

- Ernst, Werner Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung, in: Ernst - Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, S. 1, Hannover 1971, zit. Zur Reform
- Verh. des 49. DJT, Bd. 2 Teil L, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Referat, München 1972, zit. Referat
- Verh. des 49. DJT, Bd. 2 Teil L, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Diskussionsbeitrag, L 185, München 1972
- Ernst, Werner u.
Zinkahn, Willy u.
Bielenberg, Walter Bundesbaugesetz, Kommentar, Bd. I, Lsbl. Stand April 1973, Bd. II, Lsbl. Stand September 1972, München, zit. BBauG
- Evers, Hans Artikel "Social Costs", HdwbRO Bd. 3, Sp. 2959
- Evers, Hans-Ulrich Das Recht der Raumordnung, München 1973
- Eyben, Bodo Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Diss. Göttingen 1969, zit. Abgabenform des Beitrags
- Fechner, H. Problem der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1963
- vom Felde, Hans W. Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, Köln-Braunsfeld 1954, zit. Wertsteigerungen des Bodens

- Halstenberg, Friedrich
u. Lenort, Norbert u.
Rößler, Hans-Günter Vorteils- und Schadensaus-
gleich im Planungsrecht,
Schriften des Deutschen Ver-
bandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumplanung,
Heft 26, (vervielfältigtes
Manuskript), Köln 1958
- Haman, Ulrich Bodenwert und Stadtplanung,
Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1969
- Handwörterbuch der
Raumforschung und
Raumordnung hrsg. von der Akademie für
Raumforschung und Landespla-
nung, 2. Aufl., Hannover 1970
- Hansmeyer, Karl-H. u.
Fürst, Dietrich Die Gebühren, Stuttgart, Ber-
lin, Köln, Mainz 1968
- Hartz, Ludwig Kosten und Finanzierung neuer
Städte und neuer Stadtteile
in Nordrhein-Westfalen, Diss.
Münster 1968
- Henkel, Heinrich Einführung in die Rechts-
philosophie, München 1964
- Hensel, Albert Steuerrecht, 3. Aufl., Berlin
1933
- Herzner, Eberhard Artikel "Städtebauliche Ord-
nung", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3167
- Ingenstau, Heinz Kommentar zur Erbaurechts-
Verordnung, fortgeführt von
Jürgen Ingenstau, 4. Aufl.,
Düsseldorf 1972, zit. ErbbauVO
- Jochimsen, Reimut u.
Gustafsson, Kurt Artikel "Infrastruktur", HdwbRO
Bd. 2, Sp. 1318
- Klöpffer, Rudolf Artikel "Zentrale Orte und
ihre Bereiche", HdwbRO Bd. 3,
Sp. 3849

- | | |
|---|---|
| Kommission für Grundstückschätzungen des Kantons Schaffhausen | Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen über die Durchführung und Ergebnisse der zweiten Gesamtrevision der Grundstückschätzungen auf den 1. Januar 1971, Schaffhausen o.J., zit. Bericht |
| Knigge, Rainer | Kosten und Nutzen. Anwendungsmöglichkeiten von Kosten-Nutzen-Analysen im Bereich der raumplanenden Verwaltung, Düsseldorf 1971 |
| Kraus, Wolf D. | Die Quantifizierung von Standortfaktoren als Grundlage einer Standortlenkung, Diss. Würzburg 1970 |
| Kristensen, K. J. | Bodenbewertung und Bodenwertbesteuerung in Dänemark, in: Pfannschmidt, Martin, Vergessener Faktor Boden, Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung, S. 116, Bonn 1972 |
| Kruse, Heinrich W. | Steuerrecht I, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., München 1969 |
| Kyrer, Alfred | Effizienz und staatliche Aktivität, Wien 1972 |
| Lange, Klaus | Artikel "Regionen", HdwbRO, Sp. 2705 |
| Lenort, Norbert | Wirtschaftliche Überlegungen zur kommunalen Entwicklungsplanung, Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 29, Köln 1958 |
| Littman, Konrad | Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover 1968 |

- Lossau, Hermann Das Problem der Zurechnung von Einflußfaktoren der Bodenpreisbildung in städtischen Regionen, Münster 1974, unveröffentlicht, Erste Ergebnisse einer Diss. am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
- Ludwig, Günter Möglichkeiten und Probleme der Anwendung von Nutzen-Kosten-Analysen bei Projekten der Wohngebietsanierung, Diss. Münster 1972
- Margolis, Julius Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investment, The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, 1957, S. 284
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 19. Aufl., München 1973
- Marx, Detlef Infrastruktureinrichtungen im Ruhrgebiet, Schriftenreihe des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Essen 1968
- Meier, Claus Theoretische Bauleitplanung, Berlin 1970
- Meyer, Klaus Verh. des 49. DJT, Bd. 2 Teil L, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Diskussionsbeitrag, L 179, München 1972
- Molitor, Bruno Vermögensverteilung als wirtschaftspolitisches Problem, Tübingen 1968

- v. d. Mosel, Curt Handwörterbuch des sächsischen
Verwaltungsrechts, 2 Bände,
13. Aufl., Leipzig 1926
- Müller, Herbert K. R. Die Bewertung von Baugrundstücken,
Hannover 1968
- Müller, Wolfgang Städtebau, Stuttgart 1970
- Musgrave, Richard Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen
1969, ins Deutsche übertragen von
Lore Kullmer unter Mitarbeit von
Hans Fechner
- v. Mutius, Albert Zur Normierung wirtschaftlicher
Vorteile der Allgemeinheit in
Beitragssatzungen nach § 8 KAG NW,
Staats- und Kommunalverwaltung 1973,
S. 15
- Naegeli, Wolfgang Die Wertberechnung des Baulandes,
2. Aufl., Zürich 1965
- v. Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, Mannheim,
Oswald Ludwigshafen 1970
- v. Niessen, K. Der Einfluß von nichtgeldlichen
Staatsleistungen auf die Einkommens-
verteilung, Diss. Köln 1965
- Nöll, F. u. Das Kommunalabgabengesetz vom
Freud, F. 14. Juli 1893, 8. Aufl., Berlin
1919, zit. pr. KAG
- Ott, Alfred E. Grundzüge der Preistheorie,
Göttingen 1968

- | | |
|--|--|
| Partzsch, Dieter | Artikel "Daseinsgrundfunktionen",
HdwbRO Bd. 1, Sp. 424 |
| Planen und Bauen | Berichte der Bauverwaltung der
Stadt Bielefeld, Bd I, Bielefeld
1969 |
| Polensky, Th. | Die Bodenpreise in Stadt und Re-
gion München - räumliche Struk-
turen und Prozeßabläufe, Münchner
Studien zur Sozial- und Wirtschafts-
geographie, Bd. 10, München 1974 |
| Raumordnungsbericht
der Bundesregierung
1970 | BT Drs. VI/1340 |
| Raumordnungsbericht
der Bundesregierung
1972 | BT Drs. VI/3793 |
| Rieger, Horst | Der Güterbegriff in der Theorie
des Qualitätswettbewerbes, Berlin
1962 |
| Rose, Klaus | Theorie der Einkommensverteilung,
Wiesbaden o.J. |
| Rüfner, Wolfgang | Bodenordnung und Eigentumsgarantie,
JuS 1973, S. 593 |
| Scheel, Werner u.
Streup, Johannes | Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-
Westfalen, Kommentar zur neuen Ge-
meindehaushaltsverordnung mit einer
erläuternden Einführung, Köln 1973 |
| Schlempp, Hans u.
Herr, Werner | Kommentar zur Hessischen Landkreiss-
ordnung in der Fassung vom 1. Juli
1960, Wiesbaden 1968 |

- | | |
|---------------------------------------|---|
| Schmidt, Hans | Handbuch des Erschließungs-
rechts, 3. Aufl., Köln 1972 |
| Schmidt-Aßmann,
Eberhard | Grundfragen des Städtebaurechts,
Göttingen 1972 |
| Seidewinkel, Hartmut | Die Preisbildung für Grund-
stücke unter dem Einfluß des
innerstädtischen Verkehrssystems,
Diss. Hamburg 1966, zit. Preis-
bildung |
| Smith, Wallace F. | Housing, Berkeley 1970 |
| Sommer, Albrecht | Lehre vom Privathaushalt, Berlin
1931 |
| Soziale Ordnung
des Baubodenrechts | Ein gemeinsames Memorandum der
Kammer für soziale Ordnung der
Evangelischen Kirche in Deutsch-
land und des Arbeitskreises
"Kirche und Raumordnung" beim
Kommissariat der katholischen
deutschen Bischöfe, hrsg. von
Julius Kardinal Döpfner und
Hermann Dietzfelbinger |
| Städtebaubericht
1969 | hrsg. vom Bundesminister für
Wohnungswesen und Städtebau,
Bonn 1969 |
| Stemmler, Heinz | Planungswertausgleich und/oder
Wertzuwachssteuer?, Der Städte-
tag 1973, S. 124 |
| Surén, Friedrich-
Karl | Gemeindeabgabenrecht der ehemals
preußischen Gebiete, unter Berück-
sichtigung der Änderungen und
Einwirkungen durch das Recht der
vier Zonen und von Groß-Berlin,
Kommentar, o.O. 1952 |

- Terhalle, Fritz Die Finanzwissenschaft des Staates
und der Gemeinden, Berlin 1948
- Thiem, Hans Abgaben wegen Änderung der
Gemeindeverhältnisse, SchlHA
1971, S. 99
- Kommunalabgabengesetz Schleswig-
Holstein, Kommentar, 1. Aufl. Stand
August 1973, Kiel, zit. schl.-
holst. KAG
- Tiemann, Martin Die Baulandpreise und ihre Ent-
wicklung, Der Städtetag 1970,
S. 562
- Turvey, Ralph The Economics of Real Property,
London 1957
- Ullrich, Wolfgang Städtebauförderung, Das Städte-
bauförderungsgesetz, der Städte-
baubericht der Bundesregierung
und Rechtsvorschriften der Bundes-
länder eingeleitet und zusammen-
gestellt, 2. Aufl., Neuwied und
Berlin 1972
- Vorschläge zur
Ordnung des Bauland-
marktes Gutachten des wissenschaftlichen
Beirats für Fragen der Bodenbe-
wertung beim Bundesminister für
Wohnungsbau, Schriftenreihe des
Bundesministers für Wohnungsbau,
Bd. 12, Bonn o.J., zit. Vorschläge
zur Ordnung des Baulandmarktes
- Vorschläge zur
Reform der Boden-
ordnung Vorschläge zur Reform der Boden-
ordnung vorgelegt von der Kommis-
sion für Bodenrechtsreform beim
Parteivorstand der SPD - Materia-
lien zum Parteitag v. 28. 11. bis
2. 12. 1972, Hannover, Bonn o.J.

- Weber, Adolf Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, Leipzig 1904
- Wilke, Dieter Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973
- Wirth, Markus Die Ausgestaltung der Planungswertabschöpfung, WuR 1972, S. 223
- Die Bestimmungsfaktoren des Bodenwerts, Zürich 1972, unveröffentlicht, Auszug aus einer in Arbeit befindlichen Dissertation am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich
- Die Planungswertabschöpfung im ausländischen Recht, Zürich 1973, Auszug aus einer in Arbeit befindlichen Dissertation am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich
- Wittman, W. Einführung in die Finanzwissenschaft, I. Teil: Die öffentlichen Ausgaben, Stuttgart 1970
- Wortmann, Wilhelm Artikel "Städtebau", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3146
- Zacher, Hans Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, BayVBl. 1969, S. 113
- Zuhorn, Karl u.
Hoppe, Werner Gemeinde-Verfassung, 2. Aufl., Siegburg 1962

Einleitung

Eine wesentliche Forderung in der aktuellen Bodenrechtsreformdiskussion ist: Bodenwertsteigerungen, die durch städtebauliche Maßnahmen verursacht werden, zu den Kosten dieser Maßnahmen in Anspruch zu nehmen ¹⁾. Hintergrund dieser Bestrebung sind die demoskopischen, soziographischen und ökonomischen Daten und Tendenzen, die die bauliche Entwicklung in den Gemeinden bestimmen ²⁾.

-
- 1) Vgl. Beschlüsse 22. Bundesparteitag der CDU, S. 14; Besseres Planungs- und Bodenrecht, Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, S. 19; B i e l e n b e r g, Verh. des 49. DJT, Bd. I, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Gutachten, B 87 (zit. Gutachten); E r n s t, Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung, in: E r n s t - B o n c z e k, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, S. 23 ff. (zit. Zur Reform); E r n s t, Verh. des 49. DJT, Bd. II, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Referat, L 18 f. (zit. Referat); GEWOS-Gutachten, Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, S. 101 ff. (zit. GEWOS-Gutachten); S c h m i d t - A B m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 300 ff.; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, Ein gemeinsames Memorandum der Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Arbeitskreises "Kirche und Raumordnung" beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe, S. 31; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD - Materialien zum Parteitag v. 28.11. bis 2.12.1972 Hannover, S. 21 f.
 - 2) Vgl. dazu Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, in: U l l r i c h, Städtebauförderung, S. 116 ff.; Städtebaubericht 1969 der Bundesregierung, S. 18 ff.; Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BTDRs. VI/3793, S. 30 ff.; Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, BTDRs. VI/1340, S. 17 ff.

Zwar wird die Gesamtbevölkerungszahl in den nächsten Jahren weitgehend konstant bleiben; durch Verkleinerung der Familiengröße entstehen aber mehr Haushalte; sektoral erfolgt eine Umschichtung der Beschäftigten und der Wirtschaftsstruktur; die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen nimmt weiterhin ab, während sie im gewerblichen und industriellen Bereich stagniert und im tertiären Sektor steigt: Dies führt regional zu einem vermehrten Bedarf an Wohnbauland, Bauflächen für den tertiären Sektor und Flächen für die komplementäre Infrastruktur ¹⁾ im Bereich der Mittel- und Großstädte, deren Randzonen und Umland. Die sektorale Veränderung der Wirtschaftsstruktur, die Überalterung der Bausubstanz im städtischen Kernbereich, die erhöhten und veränderten Anforderungen an die städtische Infrastruktur nötigen weiterhin zu einer teilweisen Erneuerung und Umstrukturierung des Siedlungsgefüges.

-
- 1) Der Begriff "Infrastruktur" kann in seiner weiteren Fassung verbal umschrieben werden als grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Unterbau der Gesamtwirtschaft und Gesellschaft. In dieser Fassung enthält der Begriff sowohl materielle, institutionelle als auch personelle Elemente. In seiner engen Fassung wird er auf die materielle Infrastruktur beschränkt. Darunter wird die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel in einer Volkswirtschaft verstanden, die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienug, Telekommunikation dienen; hinzu kommen die Bauten und Anlagen zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und die Verkehrswege im weitesten Sinne; ferner die Gebäude und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, des Erziehungs-, Bildungs-, Forschungs-, Gesundheits-, Fürsorge- und Sozialwesens. Vgl. J o c h i m s e n - G u s t a f s s o n, Artikel "Infrastruktur", Hdwbro Bd. 2, Sp. 1317 ff., m.w.N.. Der Infrastrukturbegriff wird in dieser Arbeit auf die materielle Infrastruktur beschränkt, die von der öffentlichen Hand geleistet wird.

Diese Aufgaben fallen im wesentlichen den Kommunen zu. Sie müssen die privaten Bauflächen im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung planen und ordnen, die Flächen für die Infrastruktur erwerben oder bereitstellen und die nötigen Infrastruktureinrichtungen bauen sowie die funktionsunfähigen Teile des Siedlungsgefüges sanieren.

Diesen Maßnahmen und deren finanziellen Aufwand steht als Kehrseite die Wertentwicklung des Baubodens gegenüber: Die Eigentümer, deren Grundstücke im Einflußbereich dieser städtebaulichen Maßnahmen liegen, erfahren erhebliche Bodenwertsteigerungen durch Umwandlung ihrer Flächen in Bauböden oder Verbesserung der Standortbedingungen ihrer Grundstücke durch Ausbau, Erneuerung oder Verbesserung der Infrastruktur.

Diese unerwünschten Folgen versucht das BBauG auf zwei Wegen zu vermeiden. Einerseits schöpft es einen Teil dieser Wertsteigerungen im Rahmen des Erschließungsbeitrages und des Umlegungsvorteilsausgleichs ab und beteiligt so die Grundeigentümer an den Kosten dieser Maßnahmen. Andererseits versucht es, durch ein System von bodenwirtschaftlichen Ordnungsmaßnahmen die Bodenpreise niedrig zu halten ¹⁾. Die ursprüngliche bodenmarktpolitische Konzeption ist aber nur noch bruchstückhaft im BBauG enthalten. Sie sah vor: Baulandsteuer, vorgezogener Erschließungsbeitrag und vermehrte Ausweisung von Bauland sollte einen Angebotsdruck auf dem Bodenmarkt erzeugen. Die Errichtung von Kaufpreissammlungen, Richtwerten- und Richtwertübersichtskarten sollten das Marktgeschehen für den Käufer transparent machen. Von diesen Maßnahmen wurde die Baulandsteuer aufgehoben,

1) E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g,
BBauG Einl. Rd 68

bevor sie sich auf dem Bodenmarkt auswirken konnte ¹⁾. Bauland wurde nicht in dem Umfang ausgewiesen, wie es der Vorstellung des Gesetzgebers entsprach. Die verbleibenden Maßnahmen haben - wie die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre zeigen ²⁾ - nur einen beschränkt preisdämpfenden Effekt. Den Grundeigentümern verbleiben beträchtliche Wertzuwächse durch städtebauliche Maßnahmen.

Aus diesem unbefriedigenden Zustand zog der Gesetzgeber im StBauFG für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Konsequenzen. Nach § 41 Abs. 4 - 10 StBauFG muß der Eigentümer eines Grundstückes, das in einem nach § 3 StBauFG förmlich festgelegten Sanierungsgebiet liegt, an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag bezahlen, der der Wertsteigerung entspricht, die durch die Sanierungsmaßnahmen verursacht wurden. Diese Abschöpfung ist an den konkreten Sanierungsaufwand gebunden, denn übersteigen die Einnahmen aus der Abgabe und die sonstigen sanierungsbedingten Erträge die Kosten der Sanierungsmaßnahmen, so wird die überschießende Differenz nach § 48 StBauFG erstattet. Eine entsprechende Ausgleichsabgabe trifft nach § 54 Abs. 3 S. 4 StBauFG den Grundeigentümer, der in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich (§ 54 Abs. 3 StBauFG) sein Grundstück ausnahmsweise ³⁾ behalten kann.

1) E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g,
BBauG Einl. Rd. 69

2) Vgl. die statistische Untersuchung von T i e m a n n,
StädteTag 1970, S. 562 ff. über den Bodenwertzuwachs
von 1960 - 1969 in Höhe von 50 Milliarden DM durch
Ausweisung höherer Nutzbarkeiten.

3) Im Regelfall schöpfen die Gemeinden in den Entwicklungsbereichen die Mehrwerte ab, indem sie die Grundstücke erwerben oder enteignen und sie nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen zu dem Verkehrswert veräußern, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung ergibt (§ 59 Abs. 5 StBauFG).

Für den normalen gemeindlichen Entwicklungsbereich fehlt dagegen eine städtebauliche Mehrwertabgabe. Das zentrale Problem ist nun: Wie können in diesem Bereich über die Erschließungs- und Umlegungsvorteile hinaus die weiteren städtebaulich bedingten Bodenwertsteigerungen in Anspruch genommen werden, um die Eigentümer an den Kosten dieser Maßnahmen zu beteiligen ¹⁾.

Die Meinungen über den einzuschlagenden Weg sind geteilt. Zwei Modelle ²⁾ einer städtebaulichen Mehrwertabgabe stehen zur Diskussion: Infrastrukturkostenabgabe ³⁾ oder -beitrag ⁴⁾, der auch als aufgestockter Erschließungsbeitrag ⁵⁾, Gemeinschafts-

-
- 1) B i e l e n b e r g, Gutachten, B 102 ff.; E r n s t, Referat, L 18; GEWOS-Gutachten, S. 101 f.
 - 2) Vgl. die Gegenüberstellung in: GEWOS-Gutachten, S. 101 ff.; R ü f n e r, JuS 1973, S. 597
 - 3) Vgl. die Vorschläge von E r n s t, Zur Reform, S. 23 ff.; E r n s t, Referat, L 18 f.; H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteils- und Schadenausgleich im Planungsrecht, S. 78 ff. (zit. Vorteilsausgleich); GEWOS-Gutachten, S. 101 ff. u. 122; S t e m m l e r, Städtetag 1973, S. 124 ff.; Beschlüsse 22. Bundesparteitag der CDU, S. 14.
 - 4) Es ist wenig sinnvoll, zu diesem Zeitpunkt die Abgabe nach einer Kategorie des Abgabenrechts, sei es Beitrag oder Steuer, zu benennen. Für die rechtssystematische Einordnung der Abgabe ist die tatsächliche Ausgestaltung der Abgabe maßgebend. In Zweifelsfällen wie hier, in denen es um die Abgrenzung Beitrag oder Zweckssteuer geht, kann eine genaue Charakterisierung erst getroffen werden, wenn die Abgabe konstruiert ist. Deshalb soll hier erst einmal der allgemeine Begriff "Abgabe" verwendet werden.
 - 5) So bei H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 78. Diese Bezeichnung ist schief. Wesentlicher Inhalt dieser Abgabe ist nicht die Überwälzung von Erschließungskosten, sondern von Gemeinbedarfseinrichtungskosten.

kosten- oder Sozialkostenbeitrag ¹⁾ bezeichnet wird, und städtebaurechtlicher Ausgleichsbetrag ²⁾, der nach dem Vorbild des § 41 Abs. 4 - 10 StBauFG in das allgemeine Städtebaurecht übernommen werden soll. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Typen liegt in der Art, den städtebaulich bedingten Bodenwertzuwachs zu erfassen.

Die Ausgleichsbeträge gehen von dem Prinzip der wertmäßigen Äquivalenz zwischen städtebaulichen Maßnahmen und Grundstücksmehrwerten aus. Die Grundeigentümer sollen für die Leistungen der Planung, Ordnungsmaßnahmen und Infrastruktur in einem Veranstaltungsgebiet, z.B. Plan- oder Umlegungsgebiet, einen Betrag entrichten, der den Werterhöhungen entspricht, die durch diese Maßnahmen verursacht werden.

1) Gemeinschaftskosten- oder Sozialkostenbeitrag sind Bezeichnungen, die unzutreffend sind, weil den Begriffen Gemeinschafts- oder Sozialkosten weitgehend Kostenarten zugrunde liegen, die mit dieser Abgabe in keiner Beziehung stehen. Sozialkosten, "social costs" oder Gemeinschaftskosten sind synonyme Begriffe für eine Vielzahl von Kostenarten, den folgendes gemeinsam ist: Sie werden von den Wirtschaftssubjekten, die sie verursacht haben, auf dritte Personen oder die öffentliche Hand abgewälzt. Ihre Erscheinungsformen reichen von Verlusten durch Schädigung der menschlichen Gesundheit und der natürlichen Umwelt durch Umweltverschmutzung über unwirtschaftliche Ausbeutung natürlicher Hilfsquellen, Verluste durch die vom wirtschaftlichen Optimum abweichende Allokation der Wirtschaft bis zu einem Teil der Infrastrukturkosten, die von der öffentlichen Hand übernommen werden. Vgl. E v e r s, Hans, Artikel "Social Costs", HdwbRO Bd. 3, Sp. 2959 ff.

2) Vgl. B i e l e n b e r g, Gutachten, B 103; GEWOS-Gutachten, S. 102 ff.; Besseres Planungs- und Bodenrecht, Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, S. 19.

Gegen die Übertragung der Ausgleichsbeträge in das allgemeine Städtebaurecht wird geltend gemacht: Im Gegensatz zu dem StBauFG lassen sich bei der normalen städtebaulichen Entwicklung, die durch Planung und Infrastrukturmaßnahmen entstehenden Wertsteigerungen nur sehr schwer von anderen Wertteilen trennen, die durch bestimmte private Aktivitäten oder durch die allgemeine Entwicklung der Region verursacht werden ¹⁾. Außerdem erfordert die Grundstücksschätzung im Einzelfall einen erheblichen Verwaltungsaufwand ²⁾ und kann wegen der Unsicherheit in der Bewertung zu einer Preislawine führen ³⁾.

Deshalb schlagen die Vertreter einer Infrastrukturkostenabgabe vor, von dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz auszugehen: Mangels eines besseren Maßstabes sei der Wert der kommunalen städtebaulichen Leistungen deren Investitionskosten gleichzusetzen und diese auf die betroffenen Grundstückseigentümer zu überwälzen.

Die Befürworter der Ausgleichsbeträge wenden gegen diese Lösung ein, die Kosten von städtebaulichen Maßnahmen könnten den Grundstückseigentümern nicht zugerechnet werden; denn eine sachgerechte Bestimmung

1) GEWOS-Gutachten, S. 103

2) S c h m i d t-A ß m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 313; E r n s t, Bodeneigentum und Bodenrecht, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S. 26; S t e m m l e r, Städtetag 1973, S. 125

3) GEWOS-Gutachten, S. 104

der umlegungsfähigen Kosten und ihre Verteilung auf die unterschiedlich genutzten Grundstücke sei nicht möglich ¹⁾.

Dies ist ein vorläufiges Urteil, denn die Konstruktionsprobleme einer Infrastrukturkostenabgabe wurden noch nicht eingehend untersucht. Diese Arbeit stellt sich nun die Aufgabe, den wesentlichen Konstruktionsfragen einer Infrastrukturkostenabgabe nachzugehen und einen gangbaren Weg für ihre Lösung aufzuzeigen. Im Vordergrund der Untersuchung stehen dabei die besonderen rechtlichen, bodenwirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Probleme der Zurechnung von Kosten städtebaulicher Maßnahmen an die Grundeigentümer.

1) Vgl. GEWOS-Gutachten, S. 103; S c h m i d t - A b m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 312; B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r, Vorschläge zur Fortentwicklung des Beitragsrechts für städtebauliche Aufschließungsmaßnahmen, S. 63 f. (zit. Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts)

1. Teil

Gegenstand und Weg der Untersuchung

§ 1 Überwälzung von Infrastrukturinvestitionskosten nach bisherigem Recht

Der Gedanke, Investitionskosten von Gemeindeeinrichtungen auf die Grundeigentümer zu überwälzen, hat seinen Ausdruck in einer Reihe unterschiedlicher Rechtsinstitute gefunden ¹⁾²⁾.

I. Beiträge

Der Anliegerbeitrag nach § 15 pr. FluchtIG ³⁾, der ihn ablösende Erschließungsbeitrag nach §§ 127 ff. BBauG sowie der Kommunalbeitrag nach § 9 pr. KAG ⁴⁾ und dessen Nachfolge- und Parallelvorschriften in den einzelnen Bundesländer erfassen im wesentlichen Einrichtungen der technischen Infrastruktur.

1) Vgl. auch die Übersicht bei: B o n c z e k -
F ö r s t e r - G a s s n e r, Zur Fortentwicklung
des Beitragsrechts, S. 1 ff.

2) Die Regelung des § 41 Abs. 4 StBauFG soll in der
folgenden Darstellung außer acht bleiben, da
diese Bestimmung dem Gegenmodell einer Infra-
strukturkostenabgabe - der Ausgleichsabgabe -
zugrunde liegt.

3) Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung
von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen
Ortschaften v. 2. Juli 1875 (pr. GS. S. 561);
aufgehoben durch § 186 Abs. 1 Nr. 21 BBauG.

4) Preußisches Kommunalabgabengesetz v. 14. Juli
1893, GS. S. 152

Abgabenobjekte des Erschließungsbeitrages nach §§ 127 ff. BBauG sind die Herstellung öffentlicher zum Anbau bestimmter Straßen, Wege und Plätze; Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete, auch wenn sie nicht zum Anbau bestimmt sind; ferner Parkflächen für Kraftfahrzeuge und Grünanlagen, soweit sie Bestandteil obiger Straßen sind oder - als selbständige Anlage - nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb eines Baugebietes zur Erschließung notwendig sind ¹⁾. Die Kommunalbeiträge erfassen vor allen Dingen die Anlagen für die Ableitung von Abwässern sowie für Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme ²⁾. Darüber hinaus kann auch der Bau von Gehwegen, Straßen, Wegen und Plätzen, die nicht unter die §§ 127 ff. BBauG fallen, Abgabenobjekte sein sowie Umbauten, Erweiterungen und Verbesserungen von Straßen, Wegen und Plätzen ³⁾. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang die Bauabgabe nach § 78 sächs. BauG ⁴⁾. Danach werden nicht nur die Kosten für die Herstellung von Straßen, Brücken, Ufermauern, Dämmen, Schleusen, Brunnen, Wasserleitungen, Beleuchtungsanlagen oder ähnlichen Anlagen den Grundeigentümern angelastet, sondern auch der Aufwand der Ge-

1) Einzelheiten in: E r n s t - Z i n k a h n -
B i e l e n b e r g, BBauG § 127 Rd. 8 ff.

2) S u r é n, Gemeindeabgabenrecht, § 9 Anm. 10;
B a u e r n f e i n d - Z i m m e r m a n n,
nw. KAG § 8 Anm. 15

3) B a u e r n f e i n d - Z i m m e r m a n n,
nw. KAG § 8 Anm. 16

4) Sächsisches Allgemeines Baugesetz v. 1. Juli
1900, GS. S. 400

meinde, der durch Aufstellung und Genehmigung von Bebauungsplänen, Umlegungs- und Enteignungsmaßnahmen sowie durch Entschädigungsleistungen nach dem sächs. BauG entsteht. Gemeinbedarfseinrichtungen ¹⁾, wie Schulen, Krankenhäuser usw. werden dagegen in keiner Regelung als Abgabenobjekte normiert oder als beitragsfähig angesehen ²⁾.

In allen Beiträgen erfolgt die Zurechnung - tatbestandliche Zuordnung der abgabenrelevanten Leistung an den Abgabepflichtigen - nach dem Vorteilsprinzip, das allerdings in den einzelnen Instituten unterschiedlich ausgestaltet worden ist. Bei den Kommunalbeiträgen ist der besondere Vorteil einer Einrichtung für die einzelnen Grundeigentümer als Tatbestandsmerkmal normiert. Eine Lockerung dieses Prinzips enthält § 78 sächs. BauG. Einrichtungen und Maßnahmen innerhalb eines größeren Gebietes können durch die Ortssatzung pauschal erfaßt werden, falls sie grundsätzlich vorteilhafte Auswirkungen für die Grundeigentümer in diesem Gebiet haben. Es kommt nicht darauf an, die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen für jeden Grundeigentümer nachzuweisen ³⁾.

-
- 1) Gemeinbedarfseinrichtungen sind die Anlagen und Einrichtungen der öffentlichen Hand und der freien Träger nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG, die der bildungsmäßigen, kulturellen, gesundheitlichen, sozialen und verwaltungsmäßigen Betreuung der Allgemeinheit dienen.
 - 2) Vgl. Schmidt-Abmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 310, Dahmen-Küffmann, nw. KAG § 8 Anm. 3
 - 3) v. d. Mosele, Handwörterbuch des sächsischen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Sp. 272

Anders gestaltet sich die Zurechnung im pr. FluchtIG und im BBauG. Bei den Anlieger- und Erschließungsbeiträgen werden die Erschließungsanlagen nach ihrer räumlichen Lage - angrenzend an das Grundstück, Lage im Baugebiet - dem Grundeigentümer zugeordnet. Der Zurechnungszusammenhang wird hier typisiert; man geht davon aus, daß in der Regel in diesen Fällen eine Vorteilsbeziehung vorliegt ¹⁾. Als Bemessungsgrundlage werden die Kosten dieser Maßnahmen entweder tatsächlich ermittelt oder nach Einheitssätzen ²⁾ berechnet. Die Verteilung dieser Kosten auf die Grundeigentümer erfolgt in allen Instituten im wesentlichen gleich. Von den Kosten wird der Anteil abgezogen, der dem Vorteil der Allgemeinheit oder anderer Gruppen durch die beitragspflichtige Anlage entspricht ³⁾. Dann wird der verbleibende Anteil der Kosten mit Hilfe von Wahr-

-
- 1) E y b e n, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, S. 62 (zit. Abgabenform des Beitrags); S c h m i d t, Handbuch des Erschließungsrechts, S. 151
 - 2) Vgl. § 130 Abs. 1 BBauG. Die Verwendung des Begriffs "Einheitssatz" ist nicht einheitlich. Nach § 130 Abs. 1 BBauG können Einheitssätze zur pauschalierten Kostenermittlung von Erschließungsanlagen gebildet werden; sie sind einrichtungsbezogen. Daneben besteht die Möglichkeit, Einheitssätze auch auf andere Größen zu beziehen, wie z.B. auf eine Einheit des Abgabemaßstabes. Sie haben dann - im Gegensatz zu den Einheitssätzen des § 130 Abs. 1 BBauG - die Funktion eines Abgabensatzes. Solch einen Einheitssatz enthält z.B. § 148 des Regierungsentwurfes II zum BBauG, BT Drs. III/336
 - 3) Vgl. v. M u t i u s, Staats- und Kommunalverwaltung 1973, S. 15 ff.

scheinlichkeitsmaßstäben umgelegt, die eine Korrelation zwischen Kosten und Einzelvorteilen anzeigen. Als Abgabenmaßstäbe werden Frontlänge, Art und Maß der baulichen Nutzung, Grundstücksfläche und Geschoßfläche sowie eine Kombination dieser Maßstäbe zugelassen ¹⁾.

II. Grundsteuermehrbelastung

Eine lange Tradition hat das Instrument der Steuer-
mehrbelastung zur Finanzierung von Gemeindeeinrich-
tungen. So bestimmte § 20 pr. KAG, daß Veranstaltungen,
welche in besonders hervorragendem Maße einem Teil des
Gemeindebezirkes oder einer Klasse von Gemeindeange-
hörigen zustatten kamen, mittels einer Mehrbelastung
der direkten Gemeindesteuern durch diese Vorteils-
empfänger mitfinanziert werden sollten.

Die Art der Durchführung der Steuermehrbelastung war
den Gemeinden überlassen. Eine Erhebung durch Erhöhung
der Steuersätze war nicht zwingend. So konnte die Mehr-
belastung auch in der Form von quantitativ feststehenden
Beträgen oder nach Quoten des Kostenbedarfs stattfinden ²⁾.
Die Mehrbelastung mußte indes stets mit einer bestimmten
Gemeindesteuer, wie Gemeindeeinkommen-, Grund- oder Ge-
werbesteuer, oder mehreren Gemeindesteuern gekoppelt
werden.

1) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g,
BBauG § 131 Rd. 20 ff.

2) Vgl. N ö l l - F r e u d, pr. KAG § 20 Anm. 10

Nachfolgevorschrift dieser Regelung ist § 3 EinfGRealStG¹⁾. Diese beschränkt die Mehrbelastung auf die Grund- und Gewerbesteuer.

Unter den Begriff "Einrichtungen" i. S. des § 3 EinfGRealStG fallen keine Gemeinbedarfseinrichtungen, sondern nur solche, die auch Gegenstand eines Beitrags sein können²⁾. Diese können bestimmten Gemeindebezirken oder Gruppen von Gemeindeangehörigen pauschal zugerechnet werden, wenn sie dieser Gruppe besonders zustatten kommen. Eine Zurechnung im Einzelfall ist weder notwendig noch erforderlich.

Die Mehrbelastung erfolgt durch eine höhere Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern. Die anderen Erhebungsarten - Kostenquoten oder feststehende Kostensätze - wie in § 20 pr. KAG sind nicht mehr möglich.

Von diesem Institut wird heute kaum Gebrauch gemacht. Die Ursache ist darin zu sehen, daß die Mehrbelastung ein Teil der Grundsteuer ist und deshalb grundsteuerfreie oder begünstigte Grundstücke nicht oder nicht im vollen Umfang herangezogen werden können. Bei dem gegenwärtigen Umfang der Grundsteuervergünstigungen wäre es aber zumindest unbillig, wenn ausschließlich die grundsteuerpflichtigen Eigentümer die Kosten der gemeindlichen Einrichtungen tragen müßten³⁾.

1) Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936, RGBl. I S. 961

2) D e g m a i r, KStZ 1965, S. 170

3) D e g m a i r, KStZ 1965, S. 170

III. Folgekostenabgaben

A. Ansiedlungsleistungen nach § 17 pr. AnsiedlG

Können mit den Beiträgen und der Grundsteuermehrbelastung nur Kosten der technischen Infrastruktur überwältzt werden, so ermöglichte das pr. AnsiedlG ¹⁾, die Investitionskosten von Gemeinbedarfseinrichtungen umzulegen. Nach diesem Gesetz war für den Neubau von Wohnungen oder die Einrichtung eines sonstigen verlassenen Gebäudes zum Wohnhaus außerhalb einer im Zusammenhang bebauten Ortschaft, sofern für dieses Gebiet nicht schon ein Bebauungsplan nach dem pr. FluchtIG bestand, eine Ansiedlungsgenehmigung notwendig. In § 17 AnsiedlG wurde dann bestimmt, daß die für die Ansiedlungsgenehmigung zuständige Behörde besondere Leistungen des Ansiedlers für eine Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen- oder Schulverhältnisse festsetzen konnte, wenn dies infolge der Ansiedlung erforderlich wurde. Im Gegensatz zu dem Vorteilsprinzip des Beitrages erfolgte hier die Zurechnung nach dem Kostenverursachungsprinzip ²⁾.

In den Jahren 1955 bis 1966 wurde das pr. AnsiedlG mit Ausnahme von Schleswig-Holstein in allen Bundesländern aufgehoben. Durch die verfassungskonforme Auslegung des BVerwG ³⁾ wurde diese Vorschrift dort bedeutungslos; denn das BVerwG hatte entschieden,

1) Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen vom 10. August 1904, pr. GS. S. 227

2) Vgl. Th i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 2

3) BVerwG in: B o n a t h, Entscheidungen zum Planungsrecht II 2d; 5.69 mit Anm. v. E r n s t

daß § 17 pr. AnsiedlG mit Rücksicht auf den Gleichheits-
satz keine Rechtsgrundlage mehr dafür biete, Ansiedlungs-
leistungen für solche Folgelasten zu erheben, die durch
den mit der Ansiedlung verbundenen Bevölkerungszuwachs
und nicht durch die Lage des Bauvorhabens im Außenbe-
reich verursacht wurden. Deshalb schuf das Land Schleswig-
Holstein in der Abgabe wegen Änderung der Gemeindever-
hältnisse nach § 9 schl.-holst. KAG ¹⁾ eine Nachfolge-
vorschrift ²⁾³⁾.

In der Diskussion über die Konstruktion einer Infra-
strukturkostenabgabe hat diese Vorschrift als mögliches
Vorbild besondere Beachtung gefunden ⁴⁾. Deshalb soll
diese Regelung hier eingehend dargestellt werden.

1) Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein vom
31. März 1970, GVBl. S. 44

2) Vgl. Begr. des Regierungsentwurfes zu § 9 KAG,
schl.-holst. LTDr. VI/920

3) Eine weitere Folgekostenabgabe, die § 17 pr.
AnsiedlG nachgebildet ist, stellt § 6 des Ge-
setzes über die Landbeschaffung für Aufgaben
der Verteidigung vom 23. Februar 1957, BGBl. I
S. 134 dar. Danach ist der Bund verpflichtet,
die Kosten der Änderung oder Neuordnung von
Gemeinde-, Schul- oder Kirchenverhältnissen
oder von Anlagen im öffentlichen Interesse,
die er durch seine Maßnahmen verursacht hat,
zu tragen.

4) Vgl. z.B. R ü f n e r, JuS 1973, S. 598

B. Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse
nach § 9 schl.-holst. KAG

§ 9 schl.-holst. KAG lautet:

- (1) Gemeinden können zur Deckung der Aufwendungen, die durch eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen infolge von Baumaßnahmen erforderlich werden, von den Bauherren Abgaben erheben. Die Abgaben sind entsprechend der Zahl und Größe der Wohnungseinheiten zu bemessen, die durch die Baumaßnahmen entstehen. Maßgebend ist die Baugenehmigung.
- (2) Gemeinden können Abgaben, die wegen Änderung der Schulverhältnisse erforderlich werden, auch dann erheben, wenn die Trägerschaft für die Schule einem Schulverband oder einem Amt übertragen worden ist.
- (3) Als Aufwendungen nach Abs. 1 gelten auch Zuwendungen, die Gemeinden juristischen Personen gewähren, soweit diese an Stelle der Gemeinden Träger von Einrichtungen nach § 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung sind.
- (4) Die Absätze 1 bis 3 sind entsprechend anzuwenden, wenn bei Um- und Erweiterungsbauten zusätzliche Wohnungseinheiten geschaffen werden.

Die Zielsetzung dieser Abgabe ist rein finanzwirtschaftlicher Art, sie soll den Gemeinden Einnahmen für veranlaßte Mehraufwendungen verschaffen; bodenpolitische Zwecke - das sei ausdrücklich betont - verfolgt die Abgabe nicht ¹⁾.

Auf Grund des unklaren Wortlautes ²⁾, der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, der nicht genauen

1) Vgl. T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 8

2) Vgl. zur Klärung des in Überschrift und § 9 Abs. 2 schl.-holst. KAG verwendeten Begriffs "Änderung" und in § 9 Abs. 1 schl.-holst. KAG verwendeten Begriffs "Neuordnung" T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 21

Trennung und Ausführung der einzelnen Tatbestandsmerkmale eines Abgabentatbestandes und der ungenauen Vorstellung des Gesetzgebers über den Regelungsgegenstand kann man dieses Gesetz als nicht geglückt bezeichnen ¹⁾. Diese Unklarheiten haben zu unterschiedlichen Auslegungen des Gesetzes geführt. Wegen der exemplarischen Bedeutung dieser Abgabe in der Reformdiskussion sollen die beiden grundsätzlichen Gegenpositionen in der Auslegung skizziert werden, wie sie in der Kommentierung von Th i e m ²⁾ und der Rspr. des VG Schleswig ³⁾ einerseits und der des OVG Lüneburg ⁴⁾ andererseits zum Ausdruck kommen.

Th i e m und das VG Schleswig kennzeichnen die Abgabe als eine spezielle Entgelt- oder Kausalabgabe. Der Abgabenleistung des Bürgers steht eine spezielle Gegenleistung der Gemeinde gegenüber ⁵⁾; § 9 schl.-holst. KAG stellt eine Parallelvorschrift zu den Beiträgen dar; der wesentliche Unterschied zu diesen ist, daß Abgabenobjekt und Kosten nicht nach dem Vorteilsprinzip, sondern nach dem Veranlassungsprinzip zugerechnet werden ⁶⁾.

1) Vgl. Th i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 5; M e y e r, Klaus, Verh. des 49. DJT, Bd. II, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Diskussionsbeitrag, L 180

2) Th i e m, schl.-holst. KAG § 9 insbesondere Anm. 8 ff.

3) VG Schleswig Urt. v. 19. 5. 1971 - 4 A 12/71 -, KStZ 1971, S. 229; VG Schleswig Urt. v. 19. 5. 1971 - 4 A 22/71 -, KStZ 1971, S. 205; VG Schleswig Urt. v. 19. 5. 1971 - 4 A 31/71 -, unveröffentlicht.

4) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 897 ff.

5) VG Schleswig, KStZ 1971, S. 205

6) Th i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 8

Das OVG Lüneburg ¹⁾ sieht die Abgabe als steuerähnlich an. Eine Zurechnung einzelner Leistungen erfolgt nicht. Ein weitgefaßtes Veranlassungsprinzip kommt nur im Rahmen der Berechnung der Abgabenhöhe zur Geltung.

Versucht man nun diese beiden Auffassungen zu umschreiben, so ergibt sich folgendes Bild:

1. § 9 schl.-holst. KAG als Kausalabgabe

Nach Auffassung von Th i e m und dem VG Schleswig wird mit dieser Abgabe eine Gegenleistung für spezielle Leistungen der Gemeinde gefordert. Abgabenobjekt ist deshalb die Erstellung der in § 9 schl.-holst. KAG genannten kommunalen Folgeeinrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Sportplätze, Sporthallen, Schwimmbäder, Krankenhäuser, Altersheime, Friedhöfe und Feuer-
schutzanlagen ²⁾. Diese Einrichtungen müssen in einer Abgabensatzung konkret gekennzeichnet werden. Insbesondere ist ihre räumliche Lage anzugehen, wenn es mehrere Anlagen dieser Art in der Gemeinde gibt ³⁾.

1) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 897 ff.

2) Vgl. Satzungsmuster über die Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse, in Rd. Erl. d. IM vom 6. Mai 1970, Amtsbl. Schl.-Holst. 1970, S. 244 f.; Rd. Erl. d. IM vom 4. März 1971, S. 2, nicht veröffentlicht.

3) VG Schleswig Urt. v. 19. 5. 1971 - 4 A 31/71 -, unveröffentlicht.

Abgabenobjekt einer Satzung können weiterhin nur solche Einrichtungen werden, die infolge von Baumaßnahmen notwendig werden. Da es sich nach der hier skizzierten Auffassung um eine spezielle Entgeltabgabe handelt, ist das vom Gesetz aufgestellte Veranlassungsprinzip nicht in dem weiten Sinne zu verstehen, daß Baumaßnahmen generell geeignet sind, Folgemaßnahmen auszulösen ¹⁾; vielmehr ist auf den konkreten Zusammenhang zwischen den einzelnen Folgeeinrichtungen und den Baumaßnahmen der Gruppe von Bauherren abzustellen, die diese Einrichtung veranlaßt haben. Da diese Kausalkette praktisch schwer feststellbar ist, kann Grundlage für die Auswahl des Abgabenobjektes nicht eine tatsächliche Veranlassung sein, sondern nur der wahrscheinliche typische Geschehensablauf. Diesen definiert T h i e m folgendermaßen: Die Wohnungsbaumaßnahmen müssen nach den konkreten, d.h. auf die gegebenen Verhältnisse in der Gemeinde und deren Planung bezogenen Wahrscheinlichkeit, erfahrungsgemäß geeignet sein, bestimmte Folgeeinrichtungen zu veranlassen ²⁾.

Das Abgabenobjekt einer Satzung muß weiterhin folgende Voraussetzung der Ermächtigungsnorm erfüllen: Die Folgemaßnahmen müssen im Zuge der Neuordnung der Gemeindeverhältnisse liegen. Zu prüfen ist bei jeder einzelnen Einrichtung, ob sie eine gewichtige Veränderung der konkreten Ausgestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gemeindestruktur für den Bevölkerungskreis darstellt, der die Einrichtung veranlaßt hat ³⁾.

1) So aber OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 902

2) T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 26

3) Vgl. VG Schleswig, KStZ 1971, S. 205

T h i e m kommt angesichts der engen Fassung des Abgabenobjektes zu der Schlußfolgerung, daß für diese Abgabe nur ein kleiner Anwendungsbereich übrigbleibt; praktisch fast nur neue Einrichtungen, z.B. Grundschulen, Kindergärten und Altentagesstätten in Neubaugebieten, die allein für dieses Gebiet bestimmt sind, oder die Erweiterung der einzigen in der Gemeinde vorhandenen Einrichtung im Hinblick auf den zu erwartenden Bevölkerungszuwachs ¹⁾.

Abgabenpflichtige sind Bauherren von Wohnhäusern sowie von Um- und Erweiterungsbauten in Wohnhäusern, nicht dagegen Bauherren von Geschäfts-, Gewerbe- oder Industriegebäuden.

Bemessungsgrundlage sind die Aufwendungen für die in der Satzung konkret normierten Einrichtungen. Die erwarteten Kosten je Einrichtung sind nach einem konkreten Kostenvoranschlag ²⁾ oder nach Erfahrungswerten ³⁾ zu schätzen ⁴⁾ und zu einer Kostensumme zusammenzuziehen. Zu den Kosten gehören die Posten: Baukosten, Einrichtungskosten, Erschließungskosten und Landbeschaffungskosten für die Einrichtung ⁵⁾. Von der Gesamtsumme der Kosten ist der Anteil abzuziehen, den die Allgemeinheit im Hinblick auf das

1) T h i e m, SchlHA 1971, S. 107

2) T h i e m, SchlHA 1971, S. 107

3) Vgl. die Orientierungsdaten des IM zu § 23 Abs. 3 schl.-holst. GemHVO in: Rd. Erl. vom 15. Juli 1970 Amtsbl. Schl.-Holst. 1970, S. 368

4) T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 40

5) Vgl. Rd. Erl. d. IM vom 4. März 1971, unveröffentlicht, S. 6 ff.

öffentliche Interesse an diesen Einrichtungen zu tragen hat ¹⁾. Ein Kostenabzug von 60 % wird als angemessen angesehen ²⁾. Abgabenmaßstab für die Wohnbauabgabe ist die Größe der zu schaffenden Wohneinheiten ³⁾. Das Satzungsmuster des Innenministers ⁴⁾ sieht eine Staffelung nach 40, 80, 120, 160 und über 160 qm Wohnfläche vor.

Die Berechnung des Abgabensatzes ergibt sich nach folgendem Schema ⁵⁾: Die verbleibenden Gesamtkosten sind durch die Anzahl der abgabenbetroffenen Wohneinheiten zu dividieren; der so erhaltene Kostenanteil ist durch Ab- und Zuschläge entsprechend den Wohnungsgrößen zu staffeln.

2. § 9 schl.-holst. KAG als steuerähnliche Abgabe

Das OVG Lüneburg ⁶⁾ sieht die Abgabe nach § 9 schl.-holst. KAG in der vorstehend beschriebenen Form als unpraktikabel an. Da sie nach dieser Auslegung im Regelfall nur auf Neubaugebiete anzuwenden ist, wäre sie zu einem kommunalpolitischen Kümmerdasein verurteilt ⁷⁾. Sie würde in dieser Form die zugedachte

1) T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 42

2) Rd. Erl. d. IM v. 30. Oktober 1972, in: Amtsbl. Schl.-Holst. 1972, S. 778

3) T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm 46

4) Satzungsmuster über die Erhebung von Abgaben wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse, in: Rd. Erl. d. IM v. 6. Mai 1970, Amtsbl. Schl.-Holst. 1970, S. 245

5) Vgl. zur Berechnung im einzelnen: Rd. Erl. d. IM v. 4. März 1971, unveröffentlicht, S. 6 ff.

6) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 897 ff.

7) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 900

Funktion, die notwendigen Mittel für die kommunalen Einrichtungen zu beschaffen, nicht erfüllen. Deshalb faßt das OVG Lüneburg die Abgabe nicht als spezielle Entgeltabgabe auf, sondern als steuerähnliche Abgabe ¹⁾, die auf das gesamte Gemeindegebiet Anwendung findet. Der Sache nach macht das OVG Lüneburg aus dieser Abgabe eine Art Bauerlaubnissteuer.

Abgabepflichtiger ist ebenfalls der Bauherr von Wohnungen.

Abgabenobjekt sind nicht die Folgeeinrichtungen, sondern die Erteilung der Bauerlaubnis ²⁾. Dies führt das OVG Lüneburg zwar nur im Hinblick auf das Abgabenobjekt der Satzung aus; eine entsprechende Ermächtigung wäre aber in § 9 Abs. 1 S. 3 schl.-holst. KAG zu sehen. Das Abgabenobjekt der Satzung wird somit nicht nach dem Veranlassungsprinzip zugerechnet.

Bemessungsgrundlage der Abgabe sind die Kosten des Gesamtbedarfs an neu zu errichtenden Einrichtungen der Gemeinde, die durch ein Gesamtvolumen von Wohnungsbaumaßnahmen verursacht werden ³⁾. Dabei ist es völlig gleichgültig, an welcher Stelle die öffentlichen Einrichtungen errichtet werden.

1) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 899

2) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 903

3) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 902

Dieser Gesamtbedarf ist ebenfalls ein qualifizierter Bedarf; er muß eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse darstellen. Diesen Begriff faßt das OVG weiter als das VG Schleswig; abzustellen ist nicht auf eine einzelne Maßnahme, sondern auf die Gesamtheit der Folgemaßnahmen. Eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse liegt nach der Auffassung des OVG dann vor, wenn Wohnungsneubautätigkeit über das Maß der kontinuierlichen Entwicklung hinausgehend von solchem Ausmaß zu erwarten ist, daß der mit dem Wohnungsneubau einhergehende Bevölkerungsanstieg kommunale Investitionen erforderlich macht, die zu einer substantiellen Änderung der bisherigen Verhältnisse führen. Zu prüfen ist dies an Hand der künftigen Entwicklung der Gemeinde, der Neubautätigkeit, des Bevölkerungszuwachses und der kommunalen Investitionen. Als konkreter Anhaltspunkt, mit welcher Entwicklung zu rechnen ist, dient die für die Gemeinde maßgebliche Planung. Gegenwärtig ist auf die landesplanerische Zielsetzung, z.B. Ausbau zu Orten höherer Zentralität, die Bauleitplanung und die Investitionsplanung der Gemeinden abzustellen ¹⁾.

Die weite Fassung des Begriffs Gesamtbedarf schränkt das OVG allerdings wieder ein. Nicht darunter soll der Bedarf fallen, der im Zuge des Ausbaues der Gemeinde für alle Einwohner zum ersten Male auftritt, z.B. ein kleiner Ort wächst zu einer solchen Größe, daß er ein Krankenhaus braucht. Kritisch bemerkt Th i e m hierzu, diese Einschränkung führe zu dem mißlichen Ergebnis, daß

1) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 901

die Wohnungsbauabgabe gerade von den kleineren Gemeinden zur Finanzierung echter struktureller Neuordnungsmaßnahmen, für die sie in erster Line gedacht sein müßte, nicht erhoben werden kann ¹⁾.

Die Gesamtinvestitionskosten des so nach Art und Zahl der Einrichtungen ermittelten Gesamtbedarfs der Gemeinde sind nun zu schätzen. Grundlage dafür sind Erfahrungswerte und Orientierungssätze. Eine Konkretisierung nach feststehenden oder finanziell durchgerechneten Einzelobjekten ist nicht notwendig ²⁾.

Von den Gesamtkosten wird ein Teil von 40 % auf die Bauherren überwältzt. Bemerkenswerterweise begründet das OVG diesen Abzug mit dem Qualitätsverbesserungseffekt dieser Einrichtungen für die Allgemeinheit ³⁾. Das OVG durchbricht hier das Veranlassungsprinzip, denn es bringt diesen Kostenanteil nach dem Vorteilsprinzip außer Ansatz.

Abgabenmaßstab ist nach dieser Auffassung ebenfalls Zahl und Größe der Wohneinheiten. Die Berechnung des Abgabensatzes erfolgt ebenfalls in der oben dargelegten Weise.

1) T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 23

2) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 901 f.

3) OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 902

IV. Folgekostenverträge

In die Reihe der Institute, mit denen schon nach dem jetzigen Rechtszustand Folgekosten der Gemeinden auf die Grundeigentümer überwältzt werden, gehören die Folgekostenverträge ¹⁾. Dieses Institut hat sich in der Verwaltungspraxis entwickelt. Ihm liegt folgende typische Situation zugrunde: Der Vertragspartner einer Gemeinde, zumeist ein Bauwilliger, eine Baugesellschaft oder eine Siedlungsgesellschaft, ist auf die Mitwirkung der Gemeinde bei der Durchführung eines Bau- oder Siedlungsvorhabens angewiesen. Im wesentlichen kommen hier die Ausweisung von neuen Baugebieten, Abänderungen von Bebauungsplänen, Entscheidungen über ein Baugesuch, die befürwortende Weiterleitung eines Gesuchs an die Baugenehmigungsbehörde für Vorhaben im Außenbereich oder die Durchführung der Erschließung als Anknüpfungspunkt in Betracht ²⁾. Die Gemeinde macht nun ihre Mitwirkung oder Leistung vom Abschluß eines Vertrages über die Finanzierung bestimmter Folgekosten wie Schulen oder Kindergärten abhängig.

Die Zulässigkeit dieser Verträge ist in der Literatur umstritten ³⁾.

1) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g ,
BBauG § 127 Rd. 26 ff.; und insbesondere
S c h m i d t , Handbuch des Erschließungsrechts,
S. 29 ff.

2) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g ,
BBauG § 127 Rd. 29

3) Vgl. dazu den umfangreichen Nachweis bei
S c h m i d t , Handbuch des Erschließungsrechts,
S. 29 ff.

Für die Rspr. hat nun das BVerwG ¹⁾ in einem grundsätzlichen Urteil dieses Institut anerkannt und die wesentlichen Anforderungen an einen solchen Vertrag präzisiert.

Das BVerwG kennzeichnet ihn als einen öffentlich-rechtlichen Vertrag; denn die oben gekennzeichnete Mitwirkung oder Leistung der Gemeinde stellt zumindest eine Bedingung des Vertrages dar, sie ist deshalb mit der Zahlungspflicht unlösbar verbunden. Bei diesen Sachverhalten handelt es sich aber um Gegenstände des öffentlichen Rechts.

Ein solcher Vertrag muß folgende Voraussetzungen erfüllen:

Aus den landesrechtlichen oder bundesrechtlichen Vorschriften darf sich nicht ergeben, daß die Gemeinde diese Folgekosten endgültig zu tragen hat ²⁾. Das BVerwG verneint dies für das BBauG, denn dieses habe in § 127 ff. BBauG den Ausgleich für Folgekosten offengelassen. Für das Land Nordrhein-Westfalen konnte das Gericht ebenfalls keine Vorschrift entdecken, nach der die Gemeinde die Folgekosten letztlich zu tragen habe.

Weiterhin darf der Einfluß der vertraglichen Folgeleistung nicht dazu führen, daß das planerische Ermessen bzw. die mit dem Erlaß von Bauleitplänen zusammenhängende Gestaltungsfreiheit mißbraucht wird ³⁾.

1) BVerwG, NJW 1973, S. 1895 ff.

2) BVerwG, NJW 1973, S. 1896 f.

3) BVerwG, NJW 1973, S. 1898

Zu einer weiteren Schranke führt das Erfordernis der Ursächlichkeit ¹⁾. Folgekostenverträge dürfen allenfalls das erfassen, was von einem bestimmten Bauvorhaben an Folgen ausgelöst wird. Den vereinbarten Beträgen müssen durch den Vertrag bestimmte Folgemaßnahmen zugeordnet werden. Die Konkretisierung dieser Zurechnung braucht allerdings nicht notwendigerweise im Wortlaut des Vertragsinhaltes in Erscheinung zu treten und über eine allgemeine Zuordnung nicht hinausgehen. Es reicht z.B. aus, wenn ein bestimmter Anteil für Schulmaßnahmen festgelegt wird, aber nicht verabredet wird, wie die Summe im einzelnen zu verwenden sei.

Weiterhin dürfen die Verträge nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen. Deshalb muß verlangt werden, daß erstens die aus Anlaß eines bestimmten Vorhabens vereinbarte Übernahme von Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Vorhabens steht und zweitens auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, daß die vertragliche Übernahme von Kosten eine unzumutbare Belastung - sei es des nach dem Vertrag zur Zahlung Verpflichteten oder sei es derjenigen, an die später bei einer Veräußerung die Kosten weitergegeben werden - bedeutet ²⁾.

1) BVerwG, NJW 1973, S. 1898

2) BVerwG, NJW 1973, S. 1898

§ 2 Konstruktionsvorschläge für eine Infrastruktur- kostenabgabe

In rechtsgedanklicher Fortentwicklung dieser Rechtsinstitute haben eine Reihe von Autoren unterschiedliche Konstruktionsansätze für eine städtebaurechtliche Infrastrukturkostenabgabe vorgeschlagen.

I. Vorschlag von H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r

H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r schlagen im Rahmen der Diskussion über einen Planungsmehrwertausgleich für das 1960 erlassene BBauG vor, einen aufgestockten Erschließungsbeitrag einzuführen, der sich an den Rechtsgedanken des Erschließungsbeitragsrechts und § 17 pr. AnsiedlG ausrichtet ¹⁾.

Die Autoren gehen dabei von der Auffassung aus: Die Mehrwerte von Grundstücken entstehen nicht allein durch die Verleihung von Baunutzbarkeiten, sondern haben ihre maßgebende Ursache in der Leistung der kommunalen Infrastruktur; denn durch die Planung wird das Grundstück für werterhöhende Einflüsse dieser Einrichtungen freigegeben ²⁾. Sie empfehlen deshalb, einen Beitrag zu den Kosten dieser Ein-

1) H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 78 ff.; vgl. auch die Darstellung dieses Vorschlages bei B i e l e n b e r g, Reform des Städtebaurechts und der Bodenordnung in Stufen, S. 45 f.

2) H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 80

richtungen von den planungsbetroffenen Grundeigentümern zu erheben.

Mit dieser Abgabe verfolgen die Autoren sowohl verteilungspolitische Zwecke - die indirekte Abschöpfung von städtebaulich bedingten Bodenwertsteigerungen ¹⁾ - als auch bodenordnungs- und bodenmarktpolitische Zwecke, nämlich die Planung interessenneutral zu machen und die Wettbewerbsbedingungen auf dem Bodenmarkt zu verbessern ²⁾.

Konstruktionsgrundlage der Abgabe soll die Erschließungsbeitragsregelung des Regierungsentwurfes II zum BBauG ³⁾ sein. Dieser Gesetzentwurf, der von der geltenden Regelung der §§ 127 ff. BBauG erheblich abweicht, sieht vor, das gesamte Gemeindegebiet in Erschließungszonen einzuteilen (§ 149 RE II) ⁴⁾. Der in der Einheit entstandene und entstehende Erschließungsaufwand und ein Anteil der Kosten der gesamtstädtischen Abwasserbeseitigungsanlagen sind zu ermitteln (§§ 150, 151 RE II).

Diese Kosten sind zu einem Einheitssatz pro Quadratmeter Geschoßfläche oder bezogen auf eine andere Bemessungsgrundlage (§ 153 RE II) umzurechnen ⁵⁾. Die Autoren schlagen nun vor, nicht allein die gesamt-

1) Halstenberg - Lenort - Rößler, Vorteilsausgleich, S. 80 unten

2) Halstenberg - Lenort - Rößler, Vorteilsausgleich, S. 83 u. 36

3) BT Drs. III/336

4) Vgl. auch Begr. zu § 149 RE II, BT Drs. III/336, S. 102

5) Als weitere Bemessungsgrundlagen werden in der Begründung des Entwurfes der Kubikmeter umbauten Raumes und die Rohbaukosten angegeben, vgl. Begr. vor § 147 RE II, BT Drs. III/336, S. 100

städtischen Kosten der Abwasserbeseitigung, sondern auch einen Teil der Kosten des gesamtstädtischen Erschließungsaufwandes auf die einzelnen Erschließungszonen umzulegen und die planungsbetroffenen Grundeigentümer damit zu belasten. Zu dem gesamtstädtischen Erschließungsaufwand im weiteren Sinne gehören nach Auffassung der Autoren alle diejenigen Maßnahmen, die durch zusätzliche Bautätigkeit, sei es als Vorleistung, sei es als Folgemaßnahme, der Gemeinde auferlegt werden und ihr ihrerseits den Boden überhaupt in seinen höheren Wert hineinwachsen lassen. Es erscheint ihnen daher zulässig, neben den Erschließungsleistungen in den Zonen z.B. folgende kommunale Leistungen anteilig umzulegen ¹⁾ :

- (a) Die Herstellungskosten für notwendige Erweiterungen und Sanierungsmaßnahmen des gesamten Gemeindestraßennetzes,
- (b) die ggf. von der Gemeinde zu tragenden Anteile an den Kosten von Ortsdurchfahrten und Umgehungsstraßen des Fernverkehrs,
- (c) alle dem Gesamtgemeindegebiet dienenden (zentralen) Investitionen der Energie- und Wasserversorgung, soweit die Gemeinde diese trägt,
- (d) ein angemessener Anteil an den Investitionen für den Bau von öffentlichen Schulen, insbesondere Volksschulen,
- (e) die Aufwendungen für die Ortsplanung,
- (f) ein angemessener Anteil der speziell für die Sicherung des Baubestandes erforderlichen Aufwendungen der kommunalen Feuerwehr,
- (g) ein angemessener Anteil an den Kosten für notwendige Anlagen des Gesundheitsdienstes,
- (h) die Aufwendungen zur Sicherung und Erhaltung der im gesamtstädtischen Interesse erforderlichen Grünflächen, soweit diese nicht bereits in einzelnen Erschließungszonen erfaßt sind.

1) Halstenberg - Lenort - Rößler, Vorteilsausgleich, S. 80

Dieser Katalog soll nach Auffassung der Autoren nur eine Reihe Beispiele bieten, die unschwer ergänzbar seien.

Nach dieser Aufstellung sind die gesamtstädtischen Erschließungskosten zu ermitteln und anschließend den einzelnen Erschließungszonen und in diesen den planungsbetroffenen Grundeigentümern zuzurechnen. Die rechtstechnische Ausgestaltung der Zurechnung sehen die Autoren als wesentliche Schwierigkeit dieser Abgabe an ¹⁾. Die Zurechnungsschlüssel sollen sich an den tatsächlichen wirtschaftlichen Zusammenhängen orientieren: Die Kosten sollen den Grundeigentümern, die sie verursacht haben, angelastet werden ²⁾. Da diese Kostenzusammenhänge noch nicht hinreichend analysiert sind, können die Autoren nur ungenaue Zurechnungsschlüssel anbieten.

Für die Umlegung der gesamtstädtischen Kosten auf die Erschließungszonen schlagen sie folgendes vor: "Die Staffelung der Sätze, mit denen die gesamtstädtischen Aufwendungen auf die Gemeindezonen umgelegt werden, wie auch die Lastenverteilung bei den Kosten, die einer bestimmten Erschließungszone zurechenbar sind (§ 149 RE II), könnte von der Berechnung des "Auslastungsfrages" ³⁾ der jeweiligen Kapazitäten ausgehen. Die tatsächlichen Unterschiede in der öffentlichen Belastung je versorgte (kostenverursachende)

1) H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 81

2) Konstruktionsprinzip Verursachungsprinzip; hier folgt der Vorschlag dem Vorbild von § 17 pr. AnsiedlG.

3) So im Text von H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 82; gemeint ist wohl "Auslastungsbetrages", vgl. dazu L e n o r t, Wirtschaftliche Überlegungen zur kommunalen Entwicklungsplanung, S. 54 f.

Bezugseinheit werden dann nach Teilgebieten der Gemeinden sichtbar ¹⁾".

Als Abgabenmaßstab, nach dem die Kosten innerhalb der Erschließungszonen aufgeteilt werden sollen, schlagen die Autoren den in § 152 RE II angegebenen Geschoßflächenmaßstab vor ²⁾. Sie sind sich bewußt, daß dieser Maßstab die wirklichen Kostenzusammenhänge nur unvollkommen widerspiegelt. Da es aber an einer Analyse der Verursachungszusammenhänge fehlt, vermögen sie keinen anderen vorzuschlagen. Sie halten es aber für unbedingt notwendig, die unter a - c genannten Aufwendungen nach einem differenzierten System umzulegen, bei dem die erhöhten Belastungen des Verkehrs- und Versorgungsnetzes, die von gewerblichen und industriell nutzbaren Grundstücken ausgehen, zu einer entsprechend höheren Bemessung der Abgabe führen.

1) H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 82

2) H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 82

II. Bundesweite Fortentwicklung der Abgabe wegen
Änderung der Gemeindeverhältnisse nach § 9
schl.-holst. KAG

M e y e r ¹⁾ und R ü f n e r ²⁾ schlagen eine bundesweite Fortentwicklung der Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse nach § 9 schl.-holst. KAG vor. Sie entwickeln allerdings keine über die bestehende Regelung des § 9 schl.-holst. KAG hinausgehenden Vorstellungen.

Einzig T h i e m nimmt zu der Abgabe kritisch Stellung, ohne sie allerdings im Rahmen einer bundesweiten Fortentwicklung zu sehen ³⁾. Er bemerkt zu der Gesamtkonzeption der Abgabe, daß den Gemeinden besser gedient sei, wenn der Gesetzgeber die Abgabe konsequent als Bauerlaubnissteuer ausgestaltet hätte, und zwar sowohl für den Wohnungsbau als auch für gewerbliche Zwecke. Man könnte als Bemessungsgrundlage die Kosten der Gemeindebedarfseinrichtungen beibehalten, sollte aber auf die Einschränkung "Neuordnung der Gemeindeverhältnisse" verzichten und so strukturelle Neuordnungsmaßnahmen mit einbeziehen. Dem Abgabenmaßstab "Wohnungsgröße" seien die erwarteten Rohbaukosten vorzuziehen. Diese ließen sich leicht auf Grund vorhandener Einheitssätze der Gemeinden berechnen, wie sie auch zur Bemessung der Gebühr für die Bauerlaubnis verwendet würden.

1) M e y e r, Klaus, Verh. des 49. DJT, Bd. II, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Diskussionsbeitrag, L 179

2) R ü f n e r, JuS 1973, S. 598

3) Vgl. T h i e m, schl.-holst. KAG § 9 Anm. 5

III. Vorschlag der CDU

Nach den Vorstellungen der CDU soll ein Infrastrukturkostenbeitrag in den Fällen erhoben werden, in denen die Infrastruktur im Rahmen eines Bebauungsplanes erstellt oder erheblich verbessert wird ¹⁾. Unter dieser Voraussetzung soll ein angemessener, leistungsbezogener Ausgleichsbetrag für die Grundausstattung eines Neubaugebietes mit Gemeinbedarfs- und Erschließungsanlage erhoben werden. Bei der Berechnung der Kosten sollen die Infrastrukturmaßnahmen im Baugebiet insoweit berücksichtigt werden, als sie ausschließlich oder überwiegend dem Wohl der Bewohner des Baugebietes dienen und von der Gemeinde selber getragen werden müssen. Die Abgabe soll nicht höher sein als die Werterhöhung des Grundstücks. Der Beitrag soll mit Rechtskraft des Bebauungsplanes fällig werden. Bis zur Verwirklichung der Nutzung soll der Betrag gestundet werden können.

1) Vgl. Grundsätze zur Fortentwicklung des Bodenrechts, Arbeitsgruppe Bodenrecht der CDU/CSU - Fraktion, S. 4; Beschlüsse 22. Bundesparteitag der CDU, S. 14

IV. Vorschlag von E r n s t

E r n s t schlägt vor, in ein novelliertes BBauG einen Infrastrukturkostenbeitrag aufzunehmen, der sich rechtsgedanklich an der Konstruktion des Erschließungsbeitrages nach §§ 127 ff. BBauG orientiert ¹⁾.

Zweck dieser Abgabe soll es sein, Grundstückswertsteigerungen, die durch den erstmaligen Ausbau der kommunalen Infrastruktur oder deren spätere wesentliche Verbesserung entstehen, durch Erhebung eines Beitrages zu den Kosten dieser Maßnahmen abzuschöpfen ²⁾. Mit dieser Belastung sollen sowohl verteilungspolitische ³⁾ als auch bodenordnungspolitische und bodenwirtschaftspolitische Zwecke verfolgt werden ⁴⁾; insbesondere soll die Abgabe die Grundeigentümer zwingen, die planmäßig festgesetzten Nutzungen der Grundstücke zu realisieren oder baureife Flächen an den Markt zu bringen, wodurch das Angebot an Bauland vermehrt würde ⁵⁾.

Diese Abgabe soll neben die Ausgleichsabgabe des StBauFG und den Umlegungsvorteilsausgleich des BBauG treten, aber das jetzige Erschließungsbeitragsrecht mit umfassen ⁶⁾.

1) E r n s t, Zur Reform, S. 23 ff.; E r n s t, Referat, L 18; E r n s t, Bodeneigentum und Bodenrecht, in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S. 28; siehe auch die Weiterentwicklung dieses Vorschlages in GEWOS-Gutachten, S. 102, 106 und insbesondere S. 121, 122

2) E r n s t, Referat, L 18; GEWOS-Gutachten, S. 102

3) E r n s t, Referat, L 18; E r n s t, Zur Reform, S. 23; GEWOS-Gutachten, S. 121 u. 122

4) E r n s t, Referat, L 19; E r n s t, Zur Reform, S. 24

5) E r n s t, Referat, L 19

6) Vgl. GEWOS-Gutachten, S. 102

Das Abgabenobjekt des jetzigen Erschließungsbeitrages soll über die Verkehrsflächen hinaus, durch Einbeziehung anderer notwendiger Einrichtungen der Infrastruktur, etwa der Kindergärten, der Schulen, der Tagesstätten, der Sportzentren und der Krankenhäuser, erweitert werden ¹⁾.

Diese Einrichtungen sollen nach einem pauschalierten Vorteilsprinzip zugerechnet werden, indem die Einrichtungen in einer Siedlungseinheit ²⁾ oder in Infrastrukturzonen ³⁾ den dortigen Grundeigentümern angelastet werden. Abgabepflichtig sollen dabei die Grundeigentümer sein, deren Grundstücke durch die oben aufgezählten Einrichtungen einen Wertzuwachs erfahren haben; das sind nicht nur die Grundstücke, die durch Verleihung einer baulichen Nutzung für die wertbildenden Einflüsse der Infrastruktur freigegeben wurden, sondern auch jene, die durch Infrastrukturleistungen Werterhöhungen außerhalb von Umwidmungsprozessen erfahren haben, z.B. durch Spillover aus Sanierungs- und Entwicklungsgebieten oder durch Ausbau eines Nahverkehrssystems.

Bemessungsgrundlage sollen die Kosten der konkreten, wertbildenden Einrichtungen sein, die nach Pauschalsätzen berechnet werden, welche nach überschlägigen Kosten dieser Einrichtungen in modernen Siedlungen zu ermitteln wären ⁴⁾.

1) E r n s t, Zur Reform, S. 24

2) E r n s t, Referat, L 19

3) Vgl. GEWOS-Gutachten, S. 122

4) E r n s t, Referat, L 19

Von diesen Kosten ist der Teil außer Ansatz zu bringen, der dem allgemeinen Vorteil entspricht, den die gesamte Gemeinde aus Maßnahmen der Infrastruktur zieht ¹⁾.

Die verbleibenden Kosten sind nach Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung auf die abgabepflichtigen Grundeigentümer zu verteilen. Soweit einzelne Grundeigentümer oder Gruppen von Grundeigentümern unterschiedliche Vorteile (Bodenwertsteigerungen) pro Abgabeneinheit haben, ist dies bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen; dazu kann etwa auf die Werterhöhung abgestellt werden, die vergleichbaren Grundstücken im allgemeinen entstehen. Maßstäbe zur Ermittlung dieser Werterhöhungen können in dem Verfahren der Ermittlung von Grundstückswerten nach § 143 BBauG zu finden sein ²⁾.

Die Abgabe soll, soweit eine bauliche Nutzbarkeit verliehen wird, mit der Herstellung der Straße fällig werden. Soweit die Infrastruktureinrichtungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht hergestellt sind, sollen die Mittel in einem Fonds verbleiben, dessen zweckmäßige Verwendung für die Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen ist ³⁾.

Die Höhe der Abgabe soll bei Aufstellung des Bauleitplanes und später in regelmäßigen Abständen öffentlich bekanntgemacht werden ⁴⁾.

1) E r n s t, Zur Reform, S. 24

2) E r n s t, Zur Reform, S. 25

3) E r n s t, Referat, L 19

4) E r n s t, Referat, L 19

V. Vorschlag von S t e m m l e r

S t e m m l e r geht in seinem Diskussionsbeitrag zum Planungswertausgleich in Form eines Infrastrukturbeitrages ebenfalls von einem beitragsorientierten Lösungsansatz aus ¹⁾. Sein besonderes Anliegen ist, eine möglichst praktikable und doch vorteilsorientierte Berechnungsmethode für einen Infrastrukturbeitrag vorzuschlagen.

Zweck der Abgabe soll es sein, die Bodenwertsteigerungen, die durch planungsbedingte Grundstücksqualitätsänderungen entstehen, teilweise abzuschöpfen. Neben der Erwägung, zu dem Ausgleich der Planungsschäden durch die Gemeinden eine korrelierende Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen für die Gemeinden zu schaffen, soll das bodenpolitische Ordnungsziel verfolgt werden, die Planung gegenüber der Planungslobby interessenneutral zu machen.

Abgabepflichtig sollen die Grundeigentümer sein, deren Grundstücke planungsbedingte Qualitätsverbesserungen erfahren haben: Umwandlung von Ackerland zu Bauland, Änderung von Art und Maß der baulichen Nutzung.

Als Abgabenmaßstab schlägt er einen Verteilungsschlüssel vor, der nach Art und Maß der Nutzbarkeit wertgewichtlich zu differenzieren wäre. Nutzungselemente könnten z.B. Wohnungen, qm Geschoßfläche oder Benutzer sein.

1) S t e m m l e r, Städtetag 1973, S. 124 ff.

Neue Vorstellungen entwickelt S t e m m l e r über eine möglichst praktikable Gestaltung des Abgabensatzes. Ansatzpunkte für eine praktikable Lösung sieht er in der Fortentwicklung der Einheitssätze nach §§ 130, 132 BBauG ¹⁾. Bemessungsgrundlage soll nicht der konkrete Infrastrukturaufwand in der Gemeinde sein, sondern der durchschnittliche Aufwand einer standardisierten städtebaulichen Einheit, der auf Grund einer Modellrechnung zu ermitteln wäre. Die so ermittelten Kosten wären dann auf die Nutzungselemente, z.B. qm Geschoßfläche, der städtebaulichen Einheiten zu verteilen. Der so gewonnene Einheitsatz soll den Abgabensatz darstellen. Er ist so zu gestalten, daß er durch Ortssatzung nach den örtlichen Preisunterschieden modifizierbar ist.

Die Abgabe soll zum Zeitpunkt der Realisierbarkeit der Nutzung fällig gestellt werden.

1) Klarstellend sei hier darauf hingewiesen, daß die Einheitssätze des BBauG nur zu einer pauschalen Kostenermittlung der Einrichtungen verwendet werden; sie sollen die Feststellung des Erschließungsaufwandes und damit der Bemessungsgrundlage dienen. Nach diesem Vorschlag handelt es sich aber um abgabenmaßstabsbezogene Einheitsätze.

§ 3 Gang und Methode der Untersuchung

Fragt man nun nach dem weiteren Weg der Untersuchung, so bieten sich zwei Möglichkeiten zur Lösung der Konstruktionsaufgabe an.

Die dargestellten Vorschläge werden nach Vorzügen und Nachteilen miteinander verglichen, die danach vorzugswürdige Lösung wird eventuell modifiziert und empfohlen. Dieser Weg setzt im einzelnen konkret ausgearbeitete Vorschläge voraus; denn der Vergleich allgemeiner Lösungsansätze führt nur zur allgemein besten Lösung. Bis auf § 9 schl.-holst. KAG, der allerdings nicht als geglückte Lösung angesehen werden kann, bieten alle Vorschläge nur Denkansätze und Konstruktionsvorschläge mehr allgemeiner Art, die noch weitgehend konkretisiert werden müssen. Deshalb soll hier ein anderer Weg beschritten werden.

Losgelöst von dem Pfad eines vorzugswürdigen Vorschlages sollen die wesentlichen Tatbestandselemente der Abgabe von Grund auf im einzelnen konstruiert werden, wobei natürlich die einzelnen Vorschläge in die Diskussion einfließen. Versucht man diesen Weg zu gehen, so sind zwei Gruppen von Normgestaltungselementen zu berücksichtigen: Vorgegebenheiten oder Realfaktoren und Aufgegebenheiten der Rechtsbildung ¹⁾.

Mit den Realfaktoren ist der Ausschnitt des Sozial- und Wirtschaftslebens angesprochen, der der Regelungsaufgabe zugrunde liegt. Die dort vorhandenen wirtschaftlichen

1) Vgl. zum folgenden: H e n k e l, Einführung in die Rechtsphilosophie, S. 419 ff.

Größen, Gesetzmäßigkeiten, Strukturen und typische Beziehungszusammenhänge stellen Bauelemente und Vorformen der zu gestaltenden rechtlichen Begriffe und Regelungen dar.

Mit den Aufgegebenheiten der Rechtsbildung sind die Normgestaltungselemente angesprochen, die eine Ordnung auf die Ziele, Werte und Zwecke des Rechts ermöglichen. Zu diesen Elementen gehören Zielrichtigkeit und Praktikabilität der Lösung sowie die Rechtsideen Gerechtigkeit und Rechtssicherheit, wie sie in den Normen des Grundgesetzes konkretisiert sind.

Der Rechtsinhalt einer Norm ist durch Erwägen und Abwägen der unterschiedlichen Gesichtspunkte auf der Real- wie auf der Ideenseite des Rechts zu gewinnen.

Bestimmte Gesichtspunkte dieser Normgestaltungselemente haben Einfluß auf die gesamte Abgabenkonstruktion, andere nur auf einzelne Tatbestandselemente. Die erste Gruppe von Gesichtspunkten wird in dem folgenden Abschnitt über grundsätzliche Gestaltungskriterien diskutiert.

Als erstes wird dort der Regelungsstoff dargestellt. Nach E r n s t, C D U und S t e m m l e r sollen Abgabenobjekt, Zurechnung, Abgabenpflichtige und Berechnung der Abgabe nach dem Vorteilsprinzip konstruiert werden; deshalb sind als grundlegende Realfaktoren die Zusammenhänge zwischen Bodenwertsteigerungen und der Durchführung städtebaulicher Maßnahmen darzustellen. Den Vorstellungen von H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r und § 9 schl.-holst. KAG liegt das Veranlassungsprinzip zugrunde; deshalb ist der Zusammenhang

zwischen der Bautätigkeit von Grundeigentümern und den dadurch hervorgerufenen städtebaulichen Maßnahmen zu bestimmen.

Anschließend sind auf der Seite der Aufgegebenheiten die Zielvorstellungen einer städtebaulichen Infrastrukturkostenabgabe zu diskutieren. Danach ist das finanz- und rechtswissenschaftliche Instrumentarium anzugeben, mit dem die Konstruktion verwirklicht werden soll. Da zwei Konstruktionsprinzipien vorgeschlagen wurden, muß dort besonders untersucht werden, ob das Vorteils- oder Verursachungsprinzip der Konstruktion zweckmäßigerweise zugrunde zu legen ist. Eine besondere Rolle spielt der Gesichtspunkt der Praktikabilität; dessen Richtliniengehalt für die gesamte Konstruktion wird in einem weiteren Kapitel dargestellt.

Auf der Grundlage dieses Abschnittes wird dann versucht, die einzelnen Elemente des Abgabentatbestandes zu konstruieren. Die im Rahmen der einzelnen Normelemente relevant werdenden Vor- und Aufgegebenheiten werden dort diskutiert.

2. Teil

Grundsätzliche Gestaltungskriterien einer Infrastrukturkostenabgabe

1. Abschnitt

Realfaktoren

§ 4 Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf den Wert des Baubodens

Legt man der Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe das Vorteilsprinzip zugrunde, kommen als Realfaktoren die Zusammenhänge zwischen dem Wert des Baubodens und den städtebaulichen Maßnahmen in Betracht.

I. Städtebauliche Maßnahmen

Unter Städtebau als Teil des Begriffs städtebauliche Maßnahmen versteht man die Planung, Steuerung und Verwirklichung der räumlichen, insbesondere baulichen Entwicklung in den Gemeinden ¹⁾. Dieser Begriffsinhalt deckt sich nicht mehr mit dem Wortsinn, da es weder nur um die Stadt noch um das Bauen geht. Diese Bedeutung hat sich aber in der Fachterminologie durchgesetzt. Auch die Gesetzessprache hat in § 1 Abs. 1 BBauG mit der Formulierung "städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land" die umfassende Wortbedeutung anerkannt.

1) A l b e r s, Artikel "Städtebau", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3116; H e r z n e r, Artikel "Städtebauliche Ordnung", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3170; M ü l l e r, Wolfgang, Städtebau, S. 1

Städtebauliche Maßnahmen ¹⁾ sind die Handlungsinstrumente der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere der Gemeinden, die auf diesem Tätigkeitsfeld eingesetzt werden. Dies kann man nach zum Teil sich überschneidenden Gesichtspunkten im einzelnen folgendermaßen umschreiben.

Städtebauliche Maßnahmen sind in erster Linie Maßnahmen der städtebaulichen Ordnung nach dem BBauG: Bauleitplanung und deren Sicherung, Bodenordnungsmaßnahmen einschließlich Umlegung, Nutzungsregelung und Erschließungsmaßnahmen ²⁾.

Hinzu kommen die Maßnahmen der städtebaulichen Verwirklichung: Ausbau der nach der Bauleitplanung angestrebten kommunalen Infrastruktur, sowie deren Umbau und Erneuerung ³⁾. Unter kommunaler Infrastruktur sollen die Anlagen der materiellen Infrastruktur ⁴⁾ verstanden werden, die durch Gemeinden, Ämter und Landkreise oder mit deren Hilfe durch freie Träger erstellt werden: Erschließungsanlagen, Verkehrsbetriebe und -anlagen, Schulen, Anlagen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendbetreuung, Erholungs- und Sportanlagen und Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Hygiene, der Altenpflege, der Kulturpflege sowie Einrichtungen der Gewerbeförderungen

1) Zum Begriff der Maßnahme vgl. K y r e r, Effizienz und staatliche Aktivität, S. 11

2) H e r z n e r, Artikel "Städtebauliche Ordnung", HdwbRO, Bd. 3, Sp. 3174 ff.

3) H e r z n e r, Artikel "Städtebauliche Ordnung", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3170; M ü l l e r, Wolfgang, Städtebau, S. 3

4) Zum Begriff der materiellen Infrastruktur vgl. S. 2 Anm. 1

und Anlagen und Einrichtungen der allgemeinen Verwaltung ¹⁾.

Städtebauliche Maßnahmen umfassen auch die Maßnahmen der städtebaulichen Gestaltung ²⁾: Festlegung der äußeren Gebäudeformen und ihre Gruppierung im Raum, Vorschriften über Materialwahl, Außenwerbung, Kunst am Bau und gärtnerische Gestaltung der öffentlichen Grünanlagen.

Als letzter Punkt sind hier die Maßnahmen nach dem StBauFG - Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen - zu nennen.

II. Wertarten des Baubodens

Unter Bodenwert wird je nach Wertungsgesichtspunkt etwas Unterschiedliches verstanden.

Die Volkswirtschaftslehre unterscheidet zwischen subjektivem und objektivem Gebrauchswert, Ertrags- und Tauschwert ³⁾. Das Merkmal, das diese Wertbegriffe unterscheidet, ist der Maßstab, an dem die Bedeutung des Gutes, hier des Bodens, gemessen wird.

1) Vgl. M a r x, Infrastruktureinrichtungen im Ruhrgebiet, S. 19 f.; dort findet sich auch eine umfassende Aufstellung der hier allgemeingekennzeichneten Einrichtungen. Vgl. auch E p p i n g, Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur, S. 182.

2) A l b e r s, Artikel "Städtebau", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3144

3) O t t, Grundzüge der Preistheorie, S. 21

Den subjektiven Gebrauchswert des Bodens kann man als die Bedeutung definieren, die der Boden für die Bedürfnisbefriedigung eines Wirtschaftssubjektes hat ¹⁾. Der objektive Gebrauchswert ist die für jedermann objektiv meßbare Brauchbarkeit für einen bestimmten Zweck ²⁾.

Dem Ertrags- und Tauschwert liegen als Maßstäbe Preise zugrunde: Maßstab des Tauschwertes ist der Verkaufspreis des Grundstückes ³⁾; der Ertragswert wird dagegen aus dem Bodennutzungspreis (Erbbauszins, bodenbezogener Anteil der Miete) abgeleitet, indem nach Abzug der Kosten die Nettoerträge kapitalisiert werden ⁴⁾. Beide Wertarten stehen dabei in folgender Beziehung: Der Bodenpreis, der dem Tauschwert zugrundeliegt, wird maßgebend durch den Bodennutzungspreis bestimmt, denn die Preiswilligkeit der Käufer hängt zu einem wesentlichen Teil von der langfristigen Gewinnerwartung ab. Vor seiner Kaufentscheidung überlegt der Käufer, welche durchschnittlichen Erträge auf Dauer zu erwarten sind, deren Gesamtheit er nach dem langfristigen Kapitalmarktzinsfuß auf die Gegenwart diskontiert ⁵⁾.

1) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 11

2) Vgl. O t t, Grundzüge der Preistheorie, S. 21

3) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 15 ff.

4) G o l d s t e i n, Der Bodenwertausgleich im Bau-recht, S. 15

5) v o m F e l d e, Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, S. 32 (zit. Wertsteigerungen des Bodens)

Zentraler Wertbegriff der nun folgenden bodenwirtschaftlichen Diskussion soll der "Verkehrswert" im Sinne des § 141 BBauG sein. Er basiert auf dem Tauschwert. Nach der Legaldefinition des § 141 Abs. 2 BBauG wird der Verkehrswert durch den Preis bestimmt, der zu dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre. Allerdings ist der Verkehrswert nicht dem Preis der Grundstückes gleichzusetzen, da dies eben gerade nicht gehandelt wird, sondern er ist der geschätzte Tauschwert, wie er sich von Preisen gleichartiger Bauflächen ableiten läßt, deren Preise bekannt sind ¹⁾. Da diese Preise unter gleichen Marktbedingungen für gleichartige Grundstücke bis zu 30 % streuen, kommt als Vergleichsbasis nur ein Durchschnittspreis in Betracht. Der Verkehrswert ist deshalb seinem Wesen nach eine statistische Durchschnittsgröße der Kaufpreise, die im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für vergleichbare Grundstücke bezahlt werden ²⁾.

Da Tauschwert und Verkehrswert im wesentlichen inhaltlich übereinstimmen, sollen diese Begriffe, wie in der Bewertungsliteratur üblich ³⁾, gleichgesetzt und der geläufigere Begriff des Verkehrswertes verwendet werden.

1) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 17 u. 19

2) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 105

3) Vgl. M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 18

III. Zusammenhang zwischen städtebaulichen Maßnahmen und dem Verkehrswert des Baubodens

Der Verkehrswert des Baubodens wird nach einem durchschnittlichen Bodenpreis bestimmt. Versucht man nun den Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf den Verkehrswert deutlich zu machen, so ist zweierlei zu untersuchen: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen städtebaulichen Maßnahmen und der Bodenpreisbildung? Welche durchschnittlichen Einflüsse von städtebaulichen Maßnahmen auf die Durchschnittspreise, d.h. Verkehrswerte, lassen sich feststellen?

A. Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf den Baubodenpreis

Der Zusammenhang zwischen Bodenpreisen und städtebaulichen Maßnahmen ist eingebettet in den Gesamtprozeß der Bodenpreisbildung und nur aus ihm heraus verständlich. Deshalb werden zunächst die wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Bodenpreisbildung skizziert und im Anschluß daran die grundsätzliche Einflußnahme der städtebaulichen Maßnahmen auf diese Faktoren aufgezeigt.

1. Bestimmungsfaktoren des Baubodenpreises

Ökonomischer Hintergrund der Bestimmungsfaktoren der Bodenpreise ist die besondere Marktform des Bodenmarktes. Als Marktform bezeichnet man die morphologische Struktur der Angebots- und Nachfrageseite. Unter dem Markt für Grundstücke versteht man das Netz der vielfältigen ökonomischen Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern von Grundstücken.

Nun ist aber der Begriff "Grundstück" eine Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Flächen, die sich durch Beschaffenheit und differenzierte Möglichkeiten zur Nutzung unterscheiden. Es gibt unbebaute, erschlossene und bebaute Grundstücke; es gibt Grundstücke für Einfamilienhäuser, Wohnblocks, Geschäftsgebäude, Gewerbebetriebe usw.; es gibt Grundstücke in ländlicher Gegend und in den Ballungsgebieten. Der Grundstücksmarkt in der Bundesrepublik Deutschland besteht deshalb aus räumlich und sachlich heterogenen Teilmärkten, die Teile eines unvollkommenen Gesamtmarktes darstellen ¹⁾.

Die Bestimmungsfaktoren des Baubodenpreises unterscheiden sich deshalb nach zwei Gesichtspunkten: Sie können Rahmenbedingungen sein, d.h. Faktoren, die bei mehr globaler Betrachtung des Gesamtbodenmarktes das allgemeine Preisniveau bestimmen, oder Bestimmungsfaktoren des relativen Bodenpreises, d.h. Faktoren, die den zwischen den einzelnen Bauflächen bestehenden Preisunterschied auf den einzelnen Teilmärkten bedingen ²⁾.

1) S e i d e w i n k e l, Die Preisbildung für Grundstücke unter dem Einfluß des innerstädtischen Verkehrssystems, S. 54 ff. (zit. Preisbildung)

2) W i r t h, Die Bestimmungsfaktoren des Bodenwertes, S. 1 u. 4

a) Rahmenbedingungen

Zu den Rahmenbedingungen, die den Gesamtbodenmarkt beeinflussen, gehören im wesentlichen folgende Faktoren: Steigerung des Realeinkommens der Bevölkerung¹⁾; Konjunkturverhältnisse²⁾; Steuergesetzgebung³⁾; Kapitalmarktzinsfuß⁴⁾; Inflationsrate und Flucht in die Sachwerte⁵⁾; kollektive Werterhöhungserwartung der Grundeigentümer⁶⁾.

Regional wirkende Rahmenbedingungen sind die Zunahme der Bevölkerung, verbunden mit der Konzentration in den Verdichtungsräumen und sonstigen Entwicklungsschwerpunkten sowie wirtschaftliche Struktur und Entwicklungstendenzen des Raumes⁷⁾.

b) Bestimmungsfaktoren des relativen Bodenpreises

Von besonderem Interesse sind hier die Bestimmungsfaktoren des relativen Bodenpreises. Die unterschiedlichen Preise auf diesem Gesamtmarkt werden durch die abweichende Präferenzenstruktur der Anbieter und Nachfrager auf den einzelnen Teilmärkten, durch die Beziehung der Teilmärkte untereinander und durch die

1) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 51

2) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 50

3) v. N e l l - B r e u n i n g, Gerechter Bodenpreis, S. 26; GEWOS-Gutachten, S. 109 f.

4) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 50

5) E r n s t, Zur Reform, S. 6

6) v. N e l l - B r e u n i n g, Gerechter Bodenpreis, S. 22 ff.

7) Vgl. E r n s t, Zur Reform, S. 5

unterschiedliche ökonomische Qualität des Bodens bestimmt ¹⁾.

Das Angebot von Bauland kann durch Ortswechsel des Verkäufers beeinflußt werden; eine Verkaufsbereitschaft entsteht auch, wenn für den Grundeigentümer keine Bodenwertsteigerungen mehr zu erwarten sind; die Finanzschwäche eines Grundeigentümers kann ebenfalls zu einem Bodenangebot führen, z.B. wenn dieser, um verbleibendes Bauland zu bebauen oder um eine Abgabe zu bezahlen, das Grundstück an den Markt bringt ²⁾. Gewerblich nutzbare Grundstücke bieten die Gemeinden z.B. aus struktur- oder finanzpolitischen Gründen an.

Die unterschiedlichen Präferenzen der Nachfrage werden durch die verschiedenen Nutzenvorstellungen der Nachfrager bestimmt. Die Vorstellung über Bauland zu eigenen Wohnzwecken wird durch Einkommenshöhe, Steuerersparnisse, Familienstand, Lebensalter, Beruf und einer Reihe psychologischer Faktoren, wie der Wunsch, Herr im eigenen Haus zu sein oder ein Haus als Statussymbol zu erwerben, determiniert ³⁾. Für Renditeobjekte spielen die Gewinnerwartung und verfügbares Kapital eine Rolle. Die Präferenzstruktur der Betriebe für gewerblichen nutzbare Grundstücke wird im wesentlichen durch die unterschiedliche innerbetriebliche Datenkonstellation bestimmt ⁴⁾.

1) Vgl. R o s e, Theorie der Einkommensverteilung, S. 71 für den Bodennutzungspreis

2) S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 65

3) Vgl. G e r a r d y, Praxis der Grundstückswertung, S. 54; vgl. auch die Bestimmungsfaktoren der Wohnvorstellung bei: E i c k e r - G r u n d m a n n, Aspekte zur Wohnwertbestimmung, in: Festschrift für G a s s n e r, S. 64

4) S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 65

Die Beziehung der Teilmärkte untereinander haben Einfluß auf den relativen Bodenpreis, durch ihre mehr oder minder substitutive Nachfragebeziehung und dem damit verbundenen Angebotsoligopol oder -monopol der Grundeigentümer. Die vorherrschende Marktform ist das Oligopol. Das Monopol gilt nur für einzelne Teilmärkte, bei denen keine Substitutionsmöglichkeit gegeben ist¹⁾. Diese Marktlage kann zu einem überhöhten Bodenpreis führen. Die typischen Beispiele dafür sind, daß Betriebe für Erweiterungsbauten oder Gemeinden für Infrastruktureinrichtungen auf Grundstücke in ganz bestimmter Lage angewiesen sind und nicht auf andere Flächen ausweichen können.

Für die Qualität des Baubodens ist seine Gutsbeschaffenheit maßgebend, d.h. die Summe aller Eigenschaften des Baubodens. Für die Bodenpreisbildung sind aber nicht alle Eigenschaften des Bodens wesentlich, sondern nur die, die auf Grund der unterschiedlichen Nutzenvorstellungen nachgefragt werden. Die Gesamtheit der ökonomischen relevanten Merkmale läßt sich nach folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen²⁾:

- Bodennutzung: insbesondere Art und Maß der baulichen Nutzung,
- Lage des Grundstücks,
- Zeitpunkt der Realisierbarkeit der baulichen Nutzung und Erschließungszustand: insbesondere baureifes Land, Rohbauland und Bauerwartungsland,
- individuelle Wertmerkmale, wie Form und Größe des Grundstücks, Oberflächenbeschaffenheit, Baugrund- und Grundwasserverhältnisse, Immissionen sowie Rechte an dem Grundstück.

1) S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 58

2) Vgl. G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 172 ff.; M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 50 f.

2. Externer pekuniärer Einfluß der städtebaulichen Maßnahmen auf den Bodenpreis

Nachdem die Bestimmungsfaktoren des Baubodenpreises gekennzeichnet wurden, ist der grundsätzliche Einfluß der städtebaulichen Maßnahmen auf diese Determinanten deutlich zu machen.

Städtebauliche Maßnahmen können sich negativ oder positiv auf den Grundstückspreis auswirken. Hier sollen allein die positiven Einflüsse betrachtet werden, da die Konstruktionsaufgabe nur die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen zum Gegenstand hat.

Städtebauliche Maßnahmen beeinflussen den relativen Bodenpreis durch Veränderung der Bodenqualität. Die Planung z.B. zielt darauf ab, dem Boden eine bestimmte Nutzungsqualität zu geben; Umlegungsmaßnahmen verbessern die Form und die Größe des Grundstücks; wie später im einzelnen noch zu zeigen sein wird, haben Infrastrukturmaßnahmen Einfluß auf Ausstattungs- und Verkehrslage der Grundstücke. Die Verbesserung der Bodenqualität läßt dann den Boden in einen anderen Teilmarkt hineinwachsen, auf dem bessere Preise zu erzielen sind. Ein Gartengrundstück z.B. wird nach Verleihung der Bebaubarkeit ein Gut auf dem Teilmarkt für Bauland von Einfamilienhäusern.

Die Qualitätsverbesserung des Bodens erfolgt außerhalb der Marktbeziehung von Anbietern und Nachfragern; denn die Kommunen treten mit ihren städtebaulichen Maßnahmen nicht als Beteiligte auf dem privaten Grundstücksmarkt auf. Die preiserhöhende Wirkung der städtebaulichen Maßnahmen kann man in bezug auf das Marktge-

schehen deshalb als einen externen Effekt bezeichnen¹⁾.

Die externen Preiswirkungen werden, da die Kommunen nicht am Markt beteiligt sind, auch nicht durch irgendeine marktgängige Gegenleistung oder Kompensation abgegolten. Hier versagt der Marktmechanismus. Dieser preiserhöhende Einfluß außerhalb der Marktbeziehungen führt deshalb zu einem indirekten oder sekundären Nutzen der Grundeigentümer²⁾, die man deshalb auch als positive pekuniäre oder monetäre Effekte für die Grundeigentümer bezeichnen kann³⁾.

Neben den städtebaulichen Maßnahmen können Maßnahmen des Bundes und der Länder und privater Dritter ebenfalls durch pekuniäre externe Effekte den relativen Bodenpreis erhöhen. Dabei ist aber zu berücksichtigen: Das Haupteinflussfeld der staatlichen Maßnahmen sind die Rahmenbedingungen, die z.B. durch Konjunkturpolitik oder Steuergesetzgebung beeinflusst werden.

1) Erst wenn man die Konzeption der "external economies" auf die Bodenpreisbildung überträgt, wird der ökonomische Mechanismus deutlich, über den städtebauliche Maßnahmen auf den Bodenpreis wirken. Ansätze dazu bei: M a r g o l i s, Secondary Benefits, External Economics and the Justification of Public Investment, The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, 1957, S. 284; S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 102. Zum Inhalt und zur Begriffsbildung dieser Konzeption vgl. L u d w i g, Möglichkeiten und Probleme der Anwendung von Nutzen - Kosten - Analysen bei Projekten der Wohngebietsanierung, S. 15 f.; K n i g g e, Kosten und Nutzen, S. 14 f.. Zu den externen Effekten als besonderes Merkmal von Infrastrukturinvestitionen vgl. J o c h i m s e n - G u s t a f s s o n, Artikel "Infrastruktur", HdwbRO Bd. 2, Sp. 1322 f. Zu dem Begriff der externen Effekte allg. vgl. K y r e r, Effizienz und staatliche Aktivität, S. 13

2) Vgl. M a r g o l i s, Secondary Benefits, External Economics and the Justification of Public Investment, The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, 1957, S. 285

3) Vgl. die Definition dieser Effekte bei K n i g g e, Kosten und Nutzen, S. 27

Auch soweit Raumordnungs- oder Entwicklungspläne sowie Fachpläne des Bundes und der Länder Regelungen über Infrastrukturmaßnahmen und Verteilung der baulichen Nutzbarkeit im Raum enthalten, üben sie keinen direkten Einfluß auf die Bestimmungsgründe des relativen Bodenwertes aus. Die Adressaten dieser Maßnahmen sind die Kommunen, die durch ihre Bauleitplanung, Entwicklungsmaßnahmen und Verwirklichungsmaßnahmen den von oben gesetzten Rahmen ausfüllen und dadurch die Ziele dieser Pläne dem Bürger und damit auch dem Grundeigentümer gegenüber konkretisieren¹⁾.

Dort, wo aber Bund oder Länder ihre Infrastrukturmaßnahmen selber durchführen, z.B. Ausbau der Bundesbahn, Bau von Bundes- und Landstraßen, Errichtung von Universitäten usw., können auch diese Maßnahmen die Lagequalität von Grundstücken verbessern.

Einfluß auf die Lagequalität des Bodens haben insbesondere auch Maßnahmen privater Dritter. Man denke nur an die Kosten- und Führungsvorteile von Betrieben, wenn komplementäre Betriebe in der Nähe ihren Standort haben, oder an die Fülle der privaten Einrichtungen von den Geschäften bis zu den Arbeitsplätzen als Lagefaktoren für Wohngrundstücke²⁾.

Städtebauliche Maßnahmen wirken aber nicht nur über die Qualität des Baubodens auf den Bodenpreis. Soweit sie neues Bauland "produzieren", vermehren sie auch das Angebot auf den Teilmärkten, in die der neue Bauboden hineinwächst. Ein vermehrtes Angebot kann die Bodenpreise auf diesen Teilmärkten und den Teilmärkten dämpfen, die

1) Vgl. E v e r s, Hans-Ulrich, Das Recht der Raumordnung, S. 135

2) Vgl. § 4 III B 2 a

mit dem betroffenen in einer substitutiven Beziehung stehen. Diesem Einfluß soll im folgenden aber nicht weiter nachgegangen werden; zwar spielt er im Rahmen der Zieldiskussion eine Rolle ¹⁾, für die Konstruktion der Abgabe ist dieser Zusammenhang als Realfaktor jedoch nicht relevant.

B. Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf die Qualität des Baubodens und daraus resultierende Wertsteigerungen

Als Realfaktoren interessieren nun im einzelnen die städtebaulichen Maßnahmen, die die vorstehend beschriebenen externen pekuniären Effekte für die Grundeigentümer haben. Dazu sind der Einfluß dieser Maßnahmen auf die Bodenqualität und die sich daraus ergebenden durchschnittlichen Preissteigerungen (Wertzuwachs) darzustellen.

Allerdings scheidet für diese Untersuchung eine Reihe von Maßnahmen aus, deren vorteilhafte Wirkungen schon durch andere Abgaben abgeschöpft werden. Beiträge oder Gebühren nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder erfassen Maßnahmen der Ver- und Entsorgung. Der Erschließungsbeitrag schöpft die Vorteile ab, die durch den Bau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sowie der dazugehörigen Parkflächen und Grünanlagen entstehen, die das Grundstück an das öffentliche Verkehrsnetz anschließen. Der darüber hinausgehende Bau und Ausbau des Verkehrsnetzes muß aber in die Untersuchung einbezogen werden. Umlegungsmaßnahmen, die Einfluß auf Größe und Zuschnitt der Grundstücke nehmen, werden durch den Umlegungsvorteilsausgleich nach § 57 S. 4 BBauG berücksichtigt. Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen scheiden insoweit aus, als sie das Wertgefüge in förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten nach § 3

1) Vgl. § 6 I C 3

§ 53 StBauFG verändert, da sie durch Ausgleichsbeträge nach § 41 Abs. 4 StBauFG, ausnahmsweise nach § 54 Abs. 3 StBauFG oder durch Erwerb und anschließende Reprivatisierung der Grundstücke zu dem erhöhten Verkehrswert (§ 59 Abs. 5 StBauFG) abgeschöpft werden. Sie sind insoweit zu berücksichtigen, als sie Auswirkungen außerhalb dieser Gebiete haben (Spillover). Die verbleibenden städtebaulichen Maßnahmen beeinflussen die Qualitätsmerkmale Bodennutzung und Lage.

1. Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf Art und Maß der baulichen Nutzung

a) Kennzeichnung der einflußnehmenden Maßnahmen

Die Qualitätsmerkmale der Bodennutzung - Art und Maß der baulichen Nutzung - werden durch städtebauliche Planungsmaßnahmen beeinflusst.

Der Flächennutzungsplan weist die für die Bebauung vorgesehenen Flächen aus und bestimmt allgemein die Art und das Maß der baulichen Nutzung. Konkretisiert werden diese Determinanten durch die Aufstellung des Bebauungsplanes. Art und Maß der baulichen Nutzung werden auch durch eine Änderung des Bebauungsplanes beeinflusst, wenn dieser eine erbringlichere Art der baulichen Nutzung gewährleistet oder die Intensität der Bebaubarkeit (Aufzonung) erhöht. Soweit ein Bebauungsplan von der Gemeinde beschlossen, aber noch nicht rechtsgültig vorliegt, können Art und Maß der baulichen Nutzung unter Vorgriff auf diesen Plan durch eine Baugenehmigung nach § 33 BBauG bestimmt werden. Wenn im Bebauungsplan Art und Maß der baulichen Nutzung nicht vollständig oder nicht für alle Fälle zu Ende gedacht wurden und sie daher nicht in allen Punkten zwingend determiniert sind,

werden sie durch die planergänzenden Baugenehmigungen nach § 31 Abs. 1 u. 2. BBauG - Ausnahmen und Dispense - mitbestimmt ¹⁾. Im Außenbereich oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile werden die Bodennutzungsfaktoren durch "die kleinen Planungsakte ²⁾" nach §§ 34, 35 BBauG festgelegt.

b) Einfluß von Art und Maß der baulichen Nutzung auf den Bodenwert

Eine Veränderung der Bodenqualität eines Grundstücks durch diese Maßnahmen ist leicht feststellbar, da objektive Merkmale - sozusagen die technischen Daten - des betroffenen Baubodens bestimmt werden. Schwierig ist allerdings, den quantitativen Einfluß auf den Bodenwert deutlich zu machen; denn gesicherte empirische wissenschaftliche Erkenntnisse über den genauen Einfluß dieser Faktoren liegen nicht vor ³⁾. Es lassen sich nur allgemeine Erfahrungsregeln der Grundstücksbewertungspraxis wiedergeben.

Danach sind wertdifferenzierende Arten der baulichen Nutzung: hauswirtschaftliche Nutzung als Wohnbauland und betriebliche Nutzung als Geschäfts- und Büroflächen oder als Industrie- und Gewerbeflächen ⁴⁾. Zu den gewerblichen Bauflächen werden auch die gewerblich oder industriell genutzten Freiflächen gezählt, wie z.B. Lagerplätze, obwohl auf ihnen keine Bauwerke errichtet werden ⁵⁾.

1) S c h m i d t - A b m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 171

2) S c h m i d t - A b m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 183

3) Erste vorläufige Ergebnisse über die Anhängigkeit des Bodenwertes von der Geschößflächenzahl bei: L o s s a u, Das Problem der Zurechnung von Einflußfaktoren der Bodenpreisbildung in städtischen Regionen, S. 12

4) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 172, 254, 277 ff.

5) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g, BBauG Bd. II, BauNVO § 8 Rd. 12 u. § 9 Rd. 1

In der Regel sind auf Geschäfts- und Büroflächen wesentlich höhere Mieten zu erzielen als auf Wohnflächen bei sonst gleichen Qualitätsmerkmalen. Da die Unterhaltskosten von Geschäftshäusern nicht über denen von Wohnhäusern liegen, ist die Mehreinnahme an Miete ein Zuwachs an Reinertrag und führt zu einem Steigen des Grundstückswertes. Allerdings ist die Differenz zwischen Geschäftsflächen und Wohngrundstücken nicht konstant. Bei Geschäftsgrundstücken wird die Höhe des Bodenpreises durch den Grad der Zentralität des Ortes stärker beeinflußt als bei Wohngrundstücken. Während z.B. in den Großstädten die Preise für Wohngrundstücke nur das Drei- bis Vierfache der Preise in Mittelstädten erreichen, belaufen sich die Preise von Geschäftsgrundstücken auf das Zehn- bis Hundertfache der entsprechenden Preise in Klein- und Mittelstädten¹⁾.

Der ertragsmäßige Gegensatz zwischen Gewerbe- und Industrie- fläche einerseits und den beiden anderen Nutzungsarten andererseits ist nur ungenau festzulegen, da hier unterschiedliche Arten der gewerblichen und industriellen Nutzung eine Rolle spielen.

Das Maß der baulichen Nutzung beeinflußt den Grundstückswert, denn je mehr Nutzraum auf einem Grundstück errichtet werden kann, desto höhere Beträge sind aus dem Grundstück zu erwirtschaften.

Nach § 16 BauNVO wird das Maß der baulichen Nutzung nach Masse, Fläche und Höhe bestimmt²⁾. Von diesen drei Maßfaktoren interessiert hier nur die Masse, denn sie gibt die rentierliche Ertragsfläche an.

1) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 254

2) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g ,
BBauG Bd II, BauNVO § 16 Rd. 55

Für geschoßartig bebaubare Grundstücke, auf denen in der Regel Wohn- und Geschäftshäuser gebaut werden, wird diese durch die Geschoßfläche festgesetzt, für Industrieflächen, auf denen Lager-, Produktionshallen oder Industrieanlagen errichtet werden, jedoch durch die Baumasse.

Der Wert von Grundstücken mit geschoßartiger Bebauung verhält sich allerdings nicht proportional zu der möglichen Geschoßfläche¹⁾.

Die Faktoren Baukosten und Geltungsnutzen haben Einfluß auf die Erträge und damit auf den Bodenwert. Die aufzuwendenden Baukosten je qm Geschoßfläche sind nach Haustyp und Geschoßzahl unterschiedlich. Am günstigsten ist das Verhältnis zwischen Baukosten und erzielbarer Nutzfläche bei viergeschossigen Bauten. Mit sinkender Geschoßzahl nehmen die Baukosten relativ zur Wohnfläche zu, weil Aufwendungen für Keller und Dach, bezogen auf die Geschoßfläche, höher sind. Mit steigender Geschoßzahl nehmen die Baukosten ebenfalls zu, weil nunmehr erhöhte Aufwendungen für einen Personenaufzug, für Müllschlucker, Baugründung etc. entstehen. Bei mehr als 8 Geschossen kommen zwei Treppenhäuser, besondere Baumaßnahmen für Gründung, Windschutz und Brandschutz hinzu. Die Maßnahmen erhöhen nicht nur die Baukosten, sondern ziehen auch einen Verlust an Nettonutzfläche nach sich. Sinkende Geschoßzahlen führen zu einem höheren Geltungsnutzen, so daß die höheren Baukosten durch höhere Mieten teilweise aufgefangen werden können.

1) Vgl. zum folgenden G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 182 f.

Über die Abhängigkeit des Wertes industriell nutzbarer Grundstücke von dem Nutzmaß Baumasse lassen sich keine Aussagen machen, da keine Untersuchungen oder Erfahrungsregeln der Bewertungspraxis vorliegen¹⁾

2. Einfluß von städtebaulichen Maßnahmen auf die Lage des Baubodens

a) Bestimmungsfaktoren der Lagequalität von Bauland

Die Lage des Baubodens ist ein weiteres Qualitätsmerkmal, das den Wert eines Grundstücks beeinflusst. Die Bedeutung dieses Merkmales ist seit langem in der bodenwirtschaftlichen Forschung²⁾ und Praxis³⁾ bekannt.

Die Lagefaktoren beschreiben die räumliche Stellung eines Grundstückes innerhalb eines bestimmten Gebietes. Nach den unterschiedlichen räumlichen Einflußbereichen dieser Faktoren kann man zwischen der Lage eines Grundstückes innerhalb des Bundesgebietes, einer Region, einer Gemeinde oder der Nachbarschaft unterscheiden⁴⁾.

Da die Diskussion hier auf solche Lagefaktoren beschränkt ist, die durch städtebauliche Maßnahmen beeinflussbar sind, entfallen die Bestimmungsfaktoren der Lage eines Grundstückes innerhalb des Bundesgebietes. Diese Einschränkung

1) Bei B r a c h m a n n, Ermittlung des Bauwertes von Industriebauten und Fabrikgrundstücken, S. 76 ff., z.B. findet man dazu keine Bewertungsregel.

2) Neustens insbesondere A l o n s o, Location and Land Use

3) Vgl. G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 172 f.; M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 52 f.; N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 17 f.

4) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 172

darf andererseits aber nicht dazu führen, die Bestimmung der Lagefaktoren auf den gemeindlichen Rahmen zu beschränken¹⁾. Städtebauliche Maßnahmen können über die kommunalen Grenzen hinaus auf das Umland ausstrahlen; man denke nur an die Einrichtungen in zentralen Orten und ihren Bedeutungsüberschuß²⁾. Maximaler räumlicher Bezugsrahmen der Lagefaktoren für diese Diskussion ist deshalb die Raumeinheit über der kommunalen Ebene: die Region³⁾.

Versucht man nun die wesentlichen Merkmale eines Grundstückes zu erfassen, die seine räumliche Relation zu seiner Umwelt kennzeichnen, so muß man von der grundlegenden Tatsache ausgehen, daß Grundstücke in die Siedlungsstruktur⁴⁾ ihrer Region eingebettet sind. Zwei Komponenten bestimmen diese Siedlungsstruktur⁵⁾:

-
- 1) So z.B. E g n e r, Standort des Haushaltes, in: Schmollers Jahrbücher 1949 Bd II, S. 19
 - 2) Vgl. B r e n k e n - S c h e f e r, Handbuch der Raumordnung und Planung, Stichwort "Region"; K l ö p p e r, Artikel "Zentrale Orte und ihre Bereiche", HdwbRO Bd 3, Sp. 3850 ff.
 - 3) Wenn hier der Begriff Region mit B r e n k e n - S c h e f e r, Handwörterbuch der Raumordnung und Planung, Stichwort "Region", nach der Reichweite städtebaulicher Maßnahmen bestimmt wird, so geschieht dies aus dem besonderen Gesichtspunkt dieser Untersuchung und stellt nur eine Verwendungsmöglichkeit dieses Begriffes dar. Diese Umschreibung hat hier nur die Aufgabe, einen Raum oberhalb der kommunalen Ebene negativ von dieser abzugrenzen, um die städtebaulichen Spillover zu erfassen. Zu den unterschiedlichen Bedeutungen dieses Begriffs vgl. L a n g e, Artikel "Regionen", HdwbRO Bd 3, Sp. 2705 ff.
 - 4) Zur Siedlungsstruktur vgl. allg. W o r t m a n n, Artikel "Städtebau", HdwbRO Bd 3, Sp. 3146
 - 5) Vgl. A l b e r s, Was wird aus der Stadt? Aktuelle Fragen der Stadtplanung, S. 56

Sie ist einmal das Gefüge der Standorte unterschiedlicher menschlicher Tätigkeit, wie Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Bilden und Erholen. Die Verhältnisse und baulichen Einrichtungen zum Vollzug dieser Tätigkeit an diesen Standorten sind die Bestimmungsfaktoren der Ausstattungslage. Zum anderen ist die Siedlungsstruktur durch das diese Standorte der ortsgebundenen menschlichen Tätigkeit verbindende System zu umschreiben: das Verkehrsnetz. Dessen Qualität bestimmt die Faktoren der Verkehrslage.

Die Faktoren der Ausstattung- und Verkehrslage sind für die beiden grundsätzlichen Nutzungsmöglichkeiten des Baubodens - hauswirtschaftliche Nutzung als Wohnbauland und betriebliche Nutzung für Geschäfts-, Gewerbe- und Industriezwecke - unterschiedlich.

aa) Die Lage von Wohngrundstücken

aaa) Faktoren der Ausstattungslage

Die Bestimmungsfaktoren der Ausstattungslage von Wohngrundstücken kann man nach ihrem räumlichen Einflußbereich in zwei Gruppen unterteilen ¹⁾; Charakteristika der Basiseinrichtungen in der Nachbarschaft des Grundstücks (Wohnlage) und Charakteristika der Einrichtungen höherer Zentralität, die die Lage von Grundstücken im Rahmen eines Gemeindebezirks, einer Gemeinde, einer Teilregion oder innerhalb einer gesamten Region beeinflussen (Zentralitätslage).

1) Vgl. S m i t h, Housing, S. 26

Zu den Bestimmungsfaktoren der Zentralitätslage gehört die Ausstattung eines Raumes mit Versorgungseinrichtungen¹⁾. An den hier besonders interessierenden öffentlichen Einrichtungen sind zu nennen: Krankenhäuser, Friedhöfe, Gesundheitsstationen, Märkte, Altenheime und Altentagesstätten. An privaten Einrichtungen sind Handels- und Dienstleistungsbetriebe, wie Kaufhäuser, Spezialgeschäfte, Banken, Versicherungen, Ärzte usw. zu erwähnen. Daneben ist die Ausstattung der Region im Funktionsbereich Bildung bedeutsam²⁾. An öffentlichen Einrichtungen kann man weiterführende Schulen wie Mittelschulen, Gymnasien, Gesamtschulen, Berufsschulen, Büchereien und Volkshochschulen aufzählen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen die Einrichtungen im Funktionsbereich Erholung³⁾. Angesichts der zunehmenden Freizeit der Bevölkerung wird die Bedeutung dieses Faktors in der Zukunft zunehmen. Schwimm- und Hallenbäder, Jugendfreizeitheime, Sportplätze und Stadien, Gewässer und künstliche Seen, Freizeitparks, Naherholungsgebiete sind hier die wesentlichen Einrichtungen. Im privaten Bereich wären Kinos, Gaststätten und private Freizeitzentren zu erwähnen. Abschließend sei noch auf die besonders wichtige Ausstattung der Region im Funktionsbereich Arbeit hingewiesen, obwohl sie kaum im direkten Einflußbereich städtebaulicher Maßnahmen liegt. Die Haushalte müssen ein Einkommen erzielen. Je besser die Arbeits- und Berufsmöglichkeiten sind, desto begehrter ist die Region und um so höher sind die Mieten und in deren Gefolge die Grundstückspreise⁴⁾.

1) Vgl. D o r a u and H i n m a n, Urban Land Economics, S. 522; v o m F e l d e, Wertsteigerungen des Bodens, S. 49; S m i t h, Housing, S. 25

2) Vgl. D o r a u and H i n m a n, Urban Land Economics, S. 522; G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173; S m i t h, Housing, S. 25

3) Vgl. S m i t h, Housing, S. 25

4) S m i t h, Housing, S. 8; S o m m e r, Die Lehre vom Privathaushalt, S. 53

Im Nahbereich, d.h. für die Wohnlage, spielt die Ausstattung der Siedlung mit der Basisinfrastruktur in den Funktionsbereichen Versorgung, Bildung und Erholung eine erhebliche Rolle¹⁾. Im öffentlichen Bereich sind Kindergärten, Grundschulen, Hauptschulen, Jugendheime, Altenheime, Parks, Grünanlagen, Spielplätze und Jugendfreizeitstätten zu nennen. An privaten Einrichtungen wären Einkaufsläden und -zentren, Ärzte, Bankfilialen, Tankstellen usw. zu erwähnen. Wichtig sind im Rahmen der Wohnlage auch die physischen Verhältnisse im Funktionsbereich Wohnen selbst: die besondere Art der Bebauung wie Reihenhäuser, Villenviertel oder Mietskasernen²⁾, privates Grün in den Vorgärten³⁾, Immisionen durch Lärm, Gerüche oder Schadstoffe⁴⁾, Fernsehschatten von Hochhäusern oder Bergen. Eine besondere Bedeutung hat auch immer noch die soziale Schichtung in der näheren Umgebung, wie die Bildung von Gastarbeiter- oder Prominentenvierteln zeigt.

bbb) Faktoren der Verkehrslage

Für die Bewohner einer Region ist aber nicht nur die Güte der Ausstattung maßgebend, sondern auch, wie gut diese Einrichtungen erreichbar sind⁵⁾. Die Wege, die regelmäßig unternommen werden, um zum Arbeitsplatz, Schule, Geschäften oder auch zu Bekannten zu gelangen, werden einer genauen Kalkulation unterzogen. Je schneller und billiger

-
- 1) D o r a u and H i n m a n, Urban Land Economics, S. 522; v o m F e l d e, Wertsteigerungen des Bodens, S. 49; G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173
 - 2) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173
 - 3) S m i t h, Housing, S. 8
 - 4) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173
 - 5) Vgl. D o r a u and H i n m a n, Urban Land Economics, S. 521; G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173; S m i t h, Housing, S. 28; T u r v e y, The Economics of Real Property, S. 48

diese Plätze erreicht werden können, desto höhere Mieten sind erzielbar. Entsprechend der Unterteilung der korrespondierenden Determinante "Ausstattungs-lage" soll hier zwischen äußerer und innerer Verkehrslage unterschieden werden¹⁾.

Als innere Verkehrslage soll die mehr oder minder gute Erreichbarkeit der komplementären Einrichtungen im Nahbereich, wie Grundschulen, Geschäfte, Parks usw. verstanden werden. Öffentliche Verkehrsmittel spielen in diesem Rahmen keine Rolle. Entscheidende Lagemomente sind hier die schnelle Erreichbarkeit der komplementären Einrichtungen auf dem die einzelnen Grundstücke erschließenden Straßen- oder Fußgängernetz und Parkmöglichkeiten bei diesen Einrichtungen.

Die äußere Verkehrslage wird umschrieben als die Lage eines Grundstücks in Zeit-Kosteneinheiten zu den städtischen Schwerpunkten der Arbeitsstätten und den komplementären privaten und öffentlichen Einrichtungen höherer Ordnung²⁾. Lagemomente der äußeren Verkehrslage sind: Vorhandensein und Qualität eines öffentlichen Verkehrsmittels zu diesen Schwerpunkten, Haltestellen in der Nähe der Wohnungen, Häufigkeit der Transportfolge, Linienführung (kein häufiges Umsteigen) und Transportkapazität. Zum anderen sind die Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit des Straßennetzes von Bedeutung: schnelle Anbindung der Siedlungseinheit an das übrige Verkehrsnetz; Größe, Breite, Ausbauzustand und Kreuzungsfreiheit der Straßen, die zu den oben umschriebenen Einrichtungen führen. Hinzu kommt noch, daß Parkplätze im engeren Bereich dieser Einrichtungen vorhanden sein müssen.

1) Vgl. G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 173; T u r v e y, The Economics of Real Property, S. 48

2) S m i t h, Housing, S. 7

bb) Die Lage von Betriebsgrundstücken

Die Lage von betrieblich genutzten Bauflächen wird einer genauen Kalkulation nach standortbedingten Kosten und Erträgen unterzogen. Die dafür maßgeblichen betriebswirtschaftlichen Standortkriterien sind durch eine Vielzahl von Untersuchungen geklärt. Im Rahmen dieser Diskussion sollen nur solche Standortfaktoren herangezogen werden, die im Einflußbereich städtebaulicher Maßnahmen liegen. Diese Faktoren sollen hier nur allgemein dargestellt werden, da eine Spezifizierung hinsichtlich der einzelnen Branchen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

aaa) Faktoren der Verkehrslage

Wesentliche Lagekomponente für Betriebe ist die Qualität des Verkehrsnetzes¹⁾. In der heutigen arbeitsteiligen Wirtschaft ist dies geradezu eine unabdingbare Voraussetzung für die Beschaffung von Arbeitskräften und Gütern sowie deren Absatz. Geht man davon aus, daß die einzelnen Betriebe vom Markt umgeben sind, so determiniert die Verkehrslage des Grundstückes die ökonomische Entfernung vom Betrieb zu den für ihn relevanten Märkten. Diese kann man allgemein in Arbeits-, Bedarfs- und Absatzmarkt unterteilen²⁾.

Die Bestimmungsfaktoren der Verkehrslage auf dem Arbeitsmarkt entsprechen im wesentlichen den Lagefaktoren der äußeren Verkehrslage für Wohngrundstücke.

Auf dem Bedarfsmarkt wirkt die Verkehrslage über die Faktoren Beschaffungskosten und Beschaffungszeit der als Input

1) B r a c h m a n n, Ermittlung des Bauwertes von Industriebauten und Fabrikgrundstücken, S. 78

2) K r a u s, Die Quantifizierung von Standortfaktoren als Grundlage einer Standortlenkung, S. 118

benötigten Güter auf den Betriebsgewinn und damit auf die bodenbezogenen Erträge¹⁾. Da sich im regionalen Bereich der Güterverkehr mit privaten Fahrzeugen abwickelt, wird man unabhängig von den Verhältnissen in den einzelnen Branchen feststellen können, daß ein gut ausgebautes und dichtes Straßenverkehrsnetz an Gemeinde-, Kreis-, Land- und Bundesstraßen insoweit die Verkehrslage bestimmt²⁾.

Auf dem Absatzmarkt für Waren und Dienstleistungen sind die Bestimmungsfaktoren so branchendifferenziert, daß eine grobe Unterteilung vorgenommen werden muß. Soweit Güter als Input an andere Betriebe weitergegeben werden, sind die gleichen Bestimmungsgründe maßgebend wie auf dem Bedarfsmarkt. Für Betriebe, die Güter des täglichen Bedarfs absetzen (z.B. Lebensmitteleinzelhandel), kommt es auf die Qualität des Straßen- und Fußgängernetzes in der Nachbarschaft und auf den Parkplatz an. Betriebe, die Güter des gehobenen privaten Bedarfs abgeben, z.B. Spezialgeschäfte, Kaufhäuser aber auch Steuerberatungsgesellschaften, Rechtsanwälte und Fachärzte, haben dann eine gute Verkehrslage, wenn sie in den Zentren der ökonomischen Aktivitäten der Stadt liegen und diese an die Wohnbereiche gut angebunden sind. Die Bestimmungsfaktoren ihrer Verkehrslage entsprechen denen der äußeren Verkehrslage für den Wohnbereich. Hinzu kommen die Verkehrsverhältnisse in der Nähe des Betriebes, die insbesondere bei Handelsgeschäften eine bedeutende Rolle spielen. Entscheidendes Kriterium ist die Beeinflussung des

1) Zur Schwierigkeit bodenbezogene Erträge von dem Unternehmergewinn zu trennen vgl. G o l d s t e i n, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S. 28

2) K r a u s, Die Quantifizierung von Standortfaktoren als Grundlage einer Standortlenkung, S. 121

Passantenstromes durch die Verkehrseinrichtungen; Lagefaktoren sind insoweit Haltestellen von öffentlichen Verkehrsmitteln, Ecklagen, schwer passierbare Hauptstraßen und Fußgängerzonen, die es ermöglichen, den Passantenstrom ungehindert die Straßenseite wechseln zu lassen ¹⁾.

bbb) Faktoren der Ausstattungslage

Bestimmungsfaktoren der Ausstattungslage von betrieblich nutzbaren Grundstücken sind die vorstehend schon beschriebenen Charakteristika der Einrichtungen und Verhältnisse in den einzelnen Funktionsbereichen ²⁾; denn qualifizierte Arbeitskräfte richten sich nicht mehr allein nach den beruflichen Aufstiegschancen und einem differenzierten Arbeitsangebot; neben dem Lohnwert hat sich die breitgefächerte infrastrukturelle Ausstattung des Wohnortes zu einem Standortfaktor entwickelt ³⁾. Der Wohn-, Bildungs-, Versorgungs- und Freizeitwert eines Raumes hat indirekt über den Arbeitsmarkt Einfluß auf Erträge und Kosten der Betriebe und damit auch auf den Bodenwert betrieblich genutzter Grundstücke.

b) Kennzeichnung der lagebeeinflussenden städtebaulichen Maßnahmen

An städtebaulichen Maßnahmen haben Bauleitplanung, kommunale Infrastruktur-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Einfluß auf die Lagequalität.

1) G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 254

2) Vgl. B r a c h m a n n, Ermittlung des Bauwertes von Industriebauten und Fabrikgrundstücken, S. 79

3) Städtebaubericht 1970 in: U l l r i c h, Städtebauförderung, S. 134 f.

Die gemeindlichen Bauleitpläne steuern und ordnen die Entwicklung im Siedlungsbereich, d.h. sie bestimmen die Einrichtungen und Verhältnisse in den einzelnen Funktionsbereichen. Die Vielzahl der die Ausstattungslage kennzeichnenden öffentlichen Einrichtungen vom Kindergarten bis zum Krankenhaus wird nach Standort, Größe und Qualität durch die Bauleitplanung nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 u. 5; § 9 Abs. 1 Nr. 1 f u. 8 BBauG festgelegt. Im privaten Bereich werden die Standortfaktoren Arbeitsplätze, komplementäre Betriebe, Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe durch Festlegung von Art und Maß der baulichen Nutzung nach § 5 Abs. 2 Nr. 1; § 9 Abs. 1 Nr. 1 a u. h BBauG und ihrer Konfiguration im Raum durch die einzelnen Pläne beeinflusst. Die innere und äußere Verkehrslage wird mitbestimmt durch die Festlegung der Verkehrsflächen in der Bauleitplanung nach § 5 Abs. 2 Nr. 3; § 9 Abs. 1 Nr. 3 BBauG.

In maßgebender Weise beeinflussen die kommunalen Infrastrukturmaßnahmen, die die bauliche Entwicklung in der Gemeinde verwirklichen, die Lagefaktoren des Baubodens. Durch den Bau und die Verbesserung der Straßen, Kreuzungen, Fußgängerzonen und öffentlichen Nahverkehrsmittel werden die Bestimmungsfaktoren der Verkehrslage determiniert. Der Bau von Gemeinbedarfseinrichtungen sowie Grün- und Erholungsanlagen beeinflusst die Lagemomente der Ausstattungslage. Zu den Auswirkungen der kommunalen Infrastruktur gehören auch die Spillover von Infrastrukturmaßnahmen, die im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in förmlich festgelegten Gebieten nach §§ 3 und 53 StBauFG durchgeführt werden.

Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen beeinflussen aber auch durch Spillover nichtinfrastruktureller Art die Lagemomente. Die vielfältigen Wirkungen, die von den örtlichen Gegebenheiten abhängen, sollen folgende Bei-

spiele verdeutlichen:

Entwicklungsmaßnahmen, die z.B. die Arbeitsstruktur verbessern, haben auch Einfluß auf die Ausstattungslage von Wohnbauland außerhalb des Entwicklungsgebietes; ebenso die Verbesserung der Wohnstruktur innerhalb des Entwicklungsgebietes auf die Ausstattungslage von Betriebsgrundstücken außerhalb.

Die Auslagerung von Industriebetrieben aus dem Stadtinneren im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen kann z.B. den schweren Fernverkehr im Stadtkern verringern; die Straßenverbindung zwischen bestimmten Siedlungsbereichen und dem Zentrum wird dadurch schneller; die Verkehrssituation im Zentrum durchlässiger. Die Verkehrslage von Geschäftsgrundstücken im Kerngebiet als auch die von Wohngrundstücken in den besser angebundenen Siedlungsbereichen wird dadurch verbessert. Gleichzeitig können störende Emissionen dieser Betriebe für die angrenzenden Wohngebiete beseitigt werden, was in Verbindung mit dem Abriß von Fabrikgebäuden und einer modernen Bebauung die benachbarten Geschäfts- und Wohnlagen aufwertet.

c) Unterschiedliche Art der Auswirkung von städtebaulichen Maßnahmen auf die Lagequalität

Die Auswirkungen der beschriebenen städtebaulichen Maßnahmen auf die Lagequalität des Baubodens sind unterschiedlicher Art.

Die Bauleitplanung hat einen Ankündigungseffekt hinsichtlich der in ihr geplanten Infrastruktureinrichtungen, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie der privaten Maßnahmen. Sie erzeugt Standorterwartungen bezüglich der zukünftigen Standortbedingungen eines Grundstücks.

Die Durchführung der Infrastrukturmaßnahmen und sonstiger Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen hat Parallelwirkungen und Nachwirkungen.

Unter Parallelwirkung sind solche Effekte auf die Lagequalität zu verstehen, die mit deren Durchführung einhergehen. Regelfall ist hier, daß die Lagequalität eines schon genutzten Baugrundstückes beeinflußt wird, z.B. wenn eine Fußgängerzone in der City angelegt wird, die erhöhte Umsätze zur Folge hat, und dadurch die Lagequalität der Geschäftsgrundstücke verbessert wird.

Als wichtigster Einflußfaktor auf die Baubodenqualität sind aber die Nachwirkungen der Infrastrukturmaßnahmen zu kennzeichnen. Wenn einem Grundstück eine bauliche Nutzbarkeit verliehen wird, wächst es mit dieser in ein bestehendes Infrastrukturgefüge hinein, das dann entscheidend seine Lagequalität bestimmt.

d) Einfluß lagebestimmender städtebaulicher Maßnahmen auf den Bodenwert einzelner Grundstücke

Bisher wurden nur allgemein die Lagefaktoren beschrieben und die sie bestimmenden städtebaulichen Maßnahmen gekennzeichnet. Daraus läßt sich nicht mehr folgern, als daß diese Maßnahmen im allgemeinen Einfluß auf den Bodenwert haben. Für die Konstruktion der Abgabe interessiert aber besonders, wann, wo und unter welchen Bedingungen die einzelnen städtebaulich bestimmten Lagefaktoren den Bodenwert des einzelnen Grundstücks beeinflussen.

Diesen Einfluß zu umschreiben, ist nur beschränkt möglich, da die Vielzahl der kleinräumlichen Beziehungen in ihrer Auswirkung auf den Bodenwert weitgehend empirisch.

nicht erforscht ist¹⁾. Die bisherigen empirischen²⁾ und ökonometrischen³⁾ Untersuchungen sind zu global und zu vereinfachend⁴⁾ in ihren Annahmen, um auch nur ansatzweise den Einfluß einzelner Lagefaktoren deutlich zu machen. Auch die Grundstücksbewertungspraxis hat kaum Erfahrungsregeln über typische Werteeinflüsse dieser Maßnahmen zur Hand; denn für die Gutachter, die in der Regel den Verkehrswert ermitteln sollen, stellt sich nicht die Frage nach dem isolierten Einfluß der Lage oder Lagefaktoren auf den Bodenwert; sie haben im

-
- 1) Vgl. L o s s a u, Das Problem der Zurechnung von Einflußfaktoren der Bodenpreisbildung in städtischen Regionen, S. 1
 - 2) Vgl. u. a. S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 137 ff.
 - 3) Vgl. u. a. B r i g h a m, The Determinants of Residential Land Values, Land Economics, Vol. XLI, No. 4, 1965, S. 325; C z a m a n s k i, Effekts of Public Investments on Urban Land Values, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 32, No. 1, 1966, S. 208; L o s s a u, Das Problem der Zurechnung von Einflußfaktoren der Bodenpreisbildung in städtischen Regionen, S. 11 f., dort auch Nachweise über weitere ausländische Untersuchungen und ein kritischer Vergleich der ausländischen Ergebnisse mit den deutschen Verhältnissen.
 - 4) Vgl. B r i g h a m, The Determinants of Residential Land Values, Land Economics, Vol. XLI, No. 4, 1965, S. 325: "...a very simple theoretical model of land values is developed ..."; so untersucht z.B. L o s s a u, a.a.O., die Verkehrslage in Münster, indem er die Abhängigkeit der Bodenwerte von der Luftlinienentfernung zum Zentrum bestimmt. Über den Einfluß des Ausbaues einer Hauptverkehrsstraße auf den Bodenwert soll und kann man daraus nichts entnehmen. Die Untersuchung von S e i d e w i n k e l, Preisbildung, S. 137 f., über den Einfluß des innerstädtischen Verkehrssystems auf die Hamburger Grundstückspreise basiert auf Durchschnittspreisen in den einzelnen Stadtbezirken. Der Einfluß der Verkehrslinien auf den Nahbereich wird dadurch nicht erfaßt. Auch wird der Einfluß der Faktoren Nutzungsart, Entwicklungszustand und Maß der baulichen Nutzung nicht eliminiert. Ziel der Arbeit ist es auch nur, die regionale Preisdifferenzierung zu untersuchen; vgl. a.a.O., S. 12

Vergleichswertverfahren nur die Aufgabe, Grundstücke mit vergleichbaren Lagefaktoren und auch sonst gleichen Qualitätsmerkmalen aufzufinden, aus deren Preisen sie den Gesamtwert ableiten. Den Gutachtern obliegt damit nur, die Lagemerkmale eines Grundstückes, nicht aber die daraus resultierenden Werteeinflüsse zu bestimmen¹⁾.

Zwar versucht M ü l l e r im Braunschweiger Bewertungsverfahren²⁾, ansatzweise den durchschnittlichen Einfluß von einzelnen Lagefaktoren zu erfassen und zu quantifizieren, indem er seiner Meinung nach wertrelevanten Standortfaktoren Punktzahlen zuordnet, die nach ihrer Addition die Wertunterschiede zwischen den Grundstücken ausdrücken sollen. Dieses Verfahren soll dazu dienen, auch aus Preisen von Grundstücken nicht vergleichbarer Lage Bodenwerte ableiten zu können. Diese Methode ist aber in der Bewertungspraxis umstritten, da der Einfluß der Faktoren empirisch nicht nachgewiesen wurde³⁾.

1) Nach § 23 Abs. 2 StBauFG müssen allerdings demnächst sanierungs- oder entwicklungsbedingte Werterhöhungen in entsprechend förmlich festgelegten Gebieten ermittelt werden. Hier stellt sich allerdings dann das Problem, den Einfluß eines Bündels von städtebaulichen Maßnahmen zu isolieren. Die Wertermittlungsverordnung in der Fassung vom 15. August 1972 (BGBl. I, S. 1417) schreibt in den §§ 21 - 24 dazu folgendes Bewertungsverfahren vor: Es ist die Differenz zweier Bodenwerte zu bilden. Der Wert des Grundstücks verglichen mit Preisen von Grundstücken sonst gleicher Qualität, die nicht im Einflußbereich von Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen liegen, ist von dem Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Maßnahmen abzuziehen. Bewertungen nach diesem Verfahren sind ersichtlich noch nicht erfolgt, da die verwaltungsinternen Durchführungsvorschriften noch nicht erlassen wurden.

2) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 83 ff.

3) G e r a r d y, Kriterien zur Begutachtung von Grundstückswerten, in: Bodenordnung und Grundstückswertermittlung nach Bundesbaugesetz und Städtebaugesetz, Städtebauliche Beiträge 1/1973, S. 91

Die besondere Schwierigkeit, den durchschnittlichen Einfluß einzelner Lagefaktoren auf die Preise von Grundstücken zu ermitteln, hat im wesentlichen folgende Gründe.

Die Lagefaktoren stellen im Gegensatz zu den "technischen Daten" des Grundstücks, wie Art und Maß der baulichen Nutzung oder Grundstücksgröße, subjektive Eigentumsmerkmale dar. Das Grundstück wird erst durch die subjektive Bewertung des Eigentümers, Nutzers oder Käufers in Beziehung zu seinen Standortfaktoren gesetzt. Muß bei den "technischen Daten" nur der quantitative Einfluß objektiv vorhandener Merkmale bestimmt werden, so besteht bei den Lagefaktoren die Problematik, daß sich auch der qualitative Einfluß erst in einem subjektiven Bewertungsakt manifestiert.

Nun erfolgt der qualitätsverbessernde Einfluß seitens der Kommunen außerhalb einer Marktbeziehung¹⁾; deshalb findet das Ausschlußprinzip des Marktmechanismus keine Anwendung. Dieses besagt, daß in einer Marktwirtschaft das einzelne Wirtschaftssubjekt solange vom Genuß eines Gutes ausgeschlossen bleibt, wie es nicht bereit ist, dem Eigentümer des Gutes den Marktpreis zu zahlen²⁾. Es liegen somit keine "Kaufakte" für städtebauliche Standortleistungen vor. Wann und unter welchen Umständen Grundeigentümer bestimmte Standortfaktoren als Qualitätsverbesserungseffekte ansehen, ist ein nicht direkt feststellbarer subjektiver Sachverhalt. Lassen sich keine Bewertungsakte feststellen, so ist es schwierig, auf

1) Vgl. § 4 III A 2

2) Vgl. allg. zu diesem Prinzip M u s g r a v e, Finanztheorie, S. 10

Umwegen, z.B. durch Befragungen, diese Zusammenhänge aufzuhellen und Regeln oder Erfahrungssätze über typische Wertbeziehungen qualitativer und quantitativer Art daraus abzuleiten.

Nun kann man einwenden, es bestehen noch weitere Beziehungen: Die Qualitätsmerkmale städtebaulicher Art werden im Verhältnis Käufer - Verkäufer, Eigentümer - Mieter nach der Nutzenvorstellung des Käufers oder Mieters beurteilt und haben eine bestimmte Preiswilligkeit zur Folge. Der Versuch, aus den bodenbezogenen Anteilen der Mieten oder den Verkaufspreisen den wertbildenden Einfluß einzelner infrastrukturell oder sonst städtebaulich bedingter Lagefaktoren isolieren zu wollen, stößt aber auf die Schwierigkeit, daß hier eine Fülle von Faktoren ausschlaggebend ist, deren Einfluß sich nach der komplexen Nutzenvorstellung der Mieter oder Käufer richtet. Hier liegt zwar ein äußerlicher Bewertungsakt vor, da dieser sich aber auf den Boden in seiner Gesamtheit richtet, lassen sich Präferenzen für bestimmte Faktoren nicht ohne weiteres erkennen. Allerdings wird man durch Vergleich der Mietpreise oder Grundstückspreise von Grundstücken unterschiedlicher Lage bei eingehender Forschung sicherlich nähere Zusammenhänge klären können.

Nach dem jetzigen Stand der bodenwirtschaftlichen Diskussion läßt sich nur konstatieren: Aus der Gesamtmenge der kommunalen Infrastruktureinrichtungen und sonstigen städtebaulich bedingten Lagefaktoren wirkt eine Teilmenge von Faktoren der Ausstattungs- und Verkehrslage auf den Bodenwert eines einzelnen Grundstücks. Regeln darüber, wie diese Teilmengen je Grundstück sich zusammensetzen und welchen quantitativen Einfluß die einzelnen Faktoren oder ihre Summe haben, lassen sich nicht aufstellen.

C. Typische Wertsteigerungstatbestände durch städtebauliche Maßnahmen

Bisher stand der Kausalzusammenhang zwischen städtebaulichen Maßnahmen und den wertbildenden Qualitätsmerkmalen im Blickfeld. Nun interessiert, wie diese Maßnahmen im Zusammenhang auf den Bodenwert Einfluß nehmen. Bei typisierender Betrachtung der wertbildenden städtebaulichen Maßnahmen lassen sich nach der Art und der Intensität des Zusammenwirkens bei der Grundstückswertbildung drei Sachverhaltsgruppen unterscheiden.

1. Nutzungsumwandlung von Nichtbauland zu Bauland

Bei der Umwandlung von Nichtbauland zu Bauland liegen die Qualitätsmerkmale Lage und Bodennutzung im Einflußbereich städtebaulicher Maßnahmen. Die Planungsmaßnahmen bestimmen Art und Maß der baulichen Nutzung. Die Erschließungsmaßnahmen ermöglichen die bauliche Nutzung. Die vorhandene kommunale Infrastruktur, in die das Grundstück hineinwächst, beeinflußt den Grundstückswert durch ihre Nachwirkungen. Für die Ankündigungseffekte der Planung von Infrastruktur- und privaten Einrichtungen gilt entsprechendes.

2. Verbesserung von Art und/oder Maß der baulichen Nutzung

Wird bei einem bebauten Grundstück Art und/oder Maß der baulichen Nutzung verändert, so werden ebenfalls die Bodennutzungsfaktoren und die Lage beeinflußt. Planungsmaßnahmen modifizieren die Bodennutzungsfaktoren. Die neuen Nutzungsmöglichkeiten wachsen in die vorhandene Erschließung und die weitere Infrastruktur hinein.

3. Verbesserung der Lagequalität

Baulich genutzte Grundstücke können allein in ihrer Lagequalität verbessert werden, wenn Bündel städtebaulicher Maßnahmen in einem bestimmten Raum erfolgen. Die häufig genannten Beispiele sind folgende: Der Ausbau einer Fußgängerzone fördert in der Regel die Verkehrslage von Geschäften; der Ausbau von Nahverkehrsmitteln (U-Bahn) oder Straßen kann zu einer Verbesserung der Verkehrslage von Betrieben, Wohnungen und Geschäften führen. Die Sanierung von städtischen Gebieten verbessert durch ihre Spillover die Wohnlage und Ausstattungslage der angrenzenden Bereiche, wenn z.B. Fabriken ausgelagert werden und die kommunale Infrastruktur im Sanierungsgebiet verbessert wird. Entsprechende Effekte können auch von Entwicklungsgebieten im Sinne des StBauFG in normale Gebiete ausstrahlen. Werden zersiedelte Randzonen im Rahmen eines Bebauungsplanes aufgefüllt, erfahren schon bebaute Grundstücke eine Lageaufwertung, da zumeist gleichzeitig die komplementäre Infrastruktur und die privaten Versorgungseinrichtungen ausgebaut werden. Die Anlage von Parks oder Naturschutzgebieten kann die Ausstattungslage verbessern.

Allerdings sind die Wertsteigerungsprozesse, die mit der Lageverbesserung einhergehen, weder nach ihren kleinräumlichen, noch zeitlichen Verläufen genau geklärt.

§ 5 Der Einfluß von Bautätigkeit auf die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen

Die Konstruktion einer städtebaulichen Infrastrukturkostenabgabe soll sich nach den Vorstellungen von H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r oder nach dem Vorbild des § 9 schl.-holst. KAG am Verursachungsprinzip orientieren; deshalb ist der Zusammenhang zwischen privater Bautätigkeit und städtebaulichen Maßnahmen zu analysieren¹⁾. Diese Beziehung wird hauptsächlich unter dem Aspekt gesehen, daß private Bautätigkeit Folgeeinrichtungen verursacht.

Dieser Zusammenhang ist eingebettet in die komplexe Fragestellung nach den Bestimmungsfaktoren des gemeindlichen Infrastrukturbedarfs. Dieser wird definiert als die Menge von Gütern und Leistungen infrastruktureller Art, die in dem Gemeindegebiet zusätzlich zu den bereits angebotenen Infrastrukturleistungen und -gütern bereitgestellt werden muß, um das Infrastrukturangebot dieses Gebietes an die von den politischen Entscheidungsträgern gesetzten Zielvorstellungen und Normen anzupassen²⁾. Einzelne Infrastrukturmaßnahmen beruhen demnach auf einer politischen Entscheidung der Gemeinde³⁾.

1) Die Diskussion der Zurechnungsprinzipien in § 7 wird zeigen, daß das Vorteilsprinzip dem Verursachungsprinzip vorzuziehen ist; aus diesem Grunde werden hier diese Zusammenhänge nur insoweit skizziert, wie es für diese Diskussion notwendig ist.

2) E p p i n g, Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur, S. 11

3) E p p i n g, Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur, S. 22 f. u. S. 33 f.

Diese Entscheidung wird durch Entscheidungsdeterminanten beeinflusst, die sowohl von außen gesetzt werden, als auch durch eigenbestimmte Größen wie die Vorstellung über die Ziele der gemeindlichen Entwicklung. Zu den von Dritten gesetzten Größen gehören die privaten Bedürfnisse der Haushalte und Betriebe nach Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Schulen etc. Die Gemeinde reagiert auf diese Bedürfnisse, indem sie im Rahmen ihrer Zielvorstellungen und finanziellen Möglichkeiten entsprechende Anlagen baut. Im Regelfall wartet die Gemeinde bei ihrer Entscheidung die private Nachfrage nicht ab, sondern antizipiert sie in der Bauleitplanung. Die Zunahme der Bevölkerung, differenziert nach Alter, Erwerbstätigkeit, und die erwartete Entwicklung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft werden prognostiziert. Entsprechend dieser Schätzung ergibt sich ein erwarteter Bedarf an Gemeindevorrichtungen. Dieser wird den Wohngebieten entsprechend ihrer erwarteten Entwicklung zugeordnet.

Im Bereich des Wohnungsbaus ist es nun so, daß der Bau eines Hauses für sich gesehen keine Bedürfnisse setzt. Wohnungsbau schafft Raum für Bedarfsträger. Deren unterschiedliche Bedürfnisse, die durch Lebensalter, Familienstand, Bildungsgrad, Lebensstandard etc. determiniert werden, führen zu einer Nachfrage nach bestimmten Infrastrukturleistungen; denn in die Wohnungen ziehen Familien mit Kindern ein, die einen Kindergarten oder eine Schule besuchen sollen, oder alte Leute, die in einem nahegelegenen Park spazieren gehen möchten. Die Wohnbautätigkeit beeinflusst diese private Nachfrage, indem sie die Bedürfnisse der Bewohner an einem bestimmten Ort lokalisiert.

Diese beiden Kausalkomponenten - Wohnbautätigkeit und Bedürfnisse der Bewohner - müssen deutlich voneinander getrennt werden; denn im Gegensatz zu der Vorstellung des § 17 pr. AnsiedlG sind Bauherr und Bedarfsträger im allgemeinen nicht identisch, da die Mehrzahl der Haushalte heute in Miethäusern wohnt.

Auch die Lokalisierung der Bedürfnisse eines Haushaltes bewirkt noch keinen Bau von Infrastruktureinrichtungen. Typisches Kennzeichen dieser Anlagen ist, daß sie sich in technisch bedingten Kapazitätssprüngen der steigenden Nachfrage anpassen¹⁾. Erst weitere Bautätigkeit und die daraus resultierende Lokalisierung weiterer Bedürfnisse führt zu einem Schwellenwert, auf den dann die Gemeinde durch den Bau von Infrastruktureinrichtungen reagiert.

Im gewerblichen Bereich kann die Bautätigkeit zu Entscheidungen für Infrastruktureinrichtungen führen, die als wirtschaftlicher Unterbau für den Betrieb benötigt werden²⁾.

Dabei ist zu unterscheiden: Der Betrieb kann Anlagen nach seiner Bedürfnisstruktur selber nachfragen, wie es z.B. bei Straßen der Fall ist, oder der Betrieb zieht Arbeiter und Angestellte an, deren Nachfrage nach Infrastruktureinrichtungen befriedigt werden muß. In beiden Fällen produziert die Bautätigkeit nicht die Bedürfnisse, sondern zieht Gewerbetreibende und Arbeitnehmer mit ihnen an. Ob diese von einem Betrieb lokalisierte Nachfrage schon einen Schwellenwert überschreitet, der zu einer gemeindlichen Reaktion führt, hängt von der Größe und Struktur des Betriebes ab.

1) Vgl. F r e y, Infrastruktur, S. 1

2) Vgl. zum folgenden: E v e r s, Hans, Artikel "Social Costs", HdwbRO Bd. 3, Sp. 2959 ff.

Gewerbliche Bautätigkeit kann auch zu Entscheidungen für Einrichtungen führen, die die Bürger vor schädlichen Auswirkungen dieser Betriebe schützen soll: Betriebliche Anlagen können Emissionen wie Lärm, Rauch oder Wasserverschmutzung haben, die die menschliche Gesundheit schädigen oder andere Werte wie z.B. das Eigentum an Grundstücken mindern. Um diese negativen Wirkungen auszuschalten, kann die öffentliche Hand gezwungen sein, Schutzeinrichtungen wie z.B. Grüngürtel anzulegen. Auch hier schafft die Bautätigkeit nicht diese Wirkungen, deren Folge das Bedürfnis nach diesen Schutzeinrichtungen ist, sondern ermöglicht sie an dem entsprechenden Ort.

Neben den privaten Bedürfnissen und ihrer Lokalisierung im Raum gehören Zielvorstellungen des Bundes und der Länder im Rahmen der regionalen Entwicklungsplanung zu den Entscheidungsdeterminanten, die von Dritten gesetzt werden und die Entscheidungen der Gemeinde, bestimmte Infrastrukturmaßnahmen durchzuführen, beeinflussen¹⁾.

Im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik kann die Gemeinde aufgefordert sein, bestimmte Entwicklungsziele im Raum zu erreichen: z.B. Verbesserung der langfristigen Wachstumsaussichten oder bessere soziale und kulturelle Einrichtungen für den Bürger. In gleicher Weise kann die Gemeinde aus eigenem Antrieb entsprechende Zielvorstellungen zu verwirklichen suchen.

Als wirtschaftspolitische oder sozialpolitische Entscheidung sollen sie dazu beitragen, private Entscheidungen vorzubereiten und im Sinne der regionalen und kommunalen Zielvorstellungen zu beeinflussen²⁾.

1) E p p i n g, Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur, S. 33

2) J o c h i m s e n - G u s t a f s s o n, Artikel "Infrastruktur", HdwRO Bd. 2, Sp. 1330

Zweck dieser Maßnahmen kann es z.B. sein, durch Verbesserung der Verkehrs-, Wohn- und Freizeitbedingungen einen Anreiz für Arbeitskräfte und Unternehmer zu schaffen, in der betreffenden Gemeinde zu siedeln oder einen Betrieb zu gründen oder Kapazitätserweiterungen der privatwirtschaftlichen Unternehmen hervorzurufen. Infrastrukturmaßnahmen sind insoweit nicht Folge privater Aktivitäten, sondern sie dienen dazu, private Aktivitäten und damit auch Bautätigkeit im gewerblichen Bereich und im Wohnungsbau zu initiieren. Zwischen Bautätigkeit und Infrastrukturmaßnahmen besteht somit kein eindimensionaler Kausalverlauf, sondern ein interdependenter Beziehungszusammenhang.

2. Abschnitt

Aufgegebenheiten für die Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe

5 6 Ziele einer Infrastrukturkostenabgabe

Neben den vorgegebenen Realfaktoren muß sich die Konstruktion einer Rechtsnorm an den Zwecken orientieren, die ihr im Rahmen ihrer Ordnungsfunktion aufgegeben werden ¹⁾. Die Ziele einer Abgabe werden nach Belastungs- und Ausgabenzweck unterschieden ²⁾.

I. Belastungsziel

A. Ablehnung traditioneller bodenreformerischer Zielvorstellungen

In der Reformdiskussion wird die Notwendigkeit einer Bodenwertabschöpfung durch eine Infrastrukturkostenabgabe zum Teil damit begründet: Unverdiente, arbeitslose, sittlich nicht gerechtfertigte Gewinne der Grundeigentümer müßten abgeschöpft werden ³⁾. Diese traditionellem Gedankengut der Bodenreformbewegung ⁴⁾ entspringende Be-

1) H e n k e l, Einführung in die Rechtsphilosophie, S. 33.

2) T e r h a l l e, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, S. 156

3) Z.B. GEWOS-Gutachten, S. 122 i.V. mit S. 120

4) Vgl. die umfassende Darstellung bei W e b e r, Adolf, Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, S. 3 ff.; in der neueren Literatur vgl. H a m a n, Bodenwert und Stadtplanung, S. 11 ff., S. 14 ff.. Ein Teil des Programms der Deutschen Bodenreformbewegung hat in die programmatischen Grundsätze des Art. 155 WRV Eingang gefunden, dessen Abs. 3 S. 2 lautet: Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entstehen, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

gründung stützt sich auf die ethische Vorstellung: Jedes Einkommen müsse durch persönliche Anstrengung gerechtfertigt sein. Erträge aus dem Bauboden stellten aber überwiegend ein arbeitsloses Einkommen dar.

Auf dieser Begründung fußen verschiedene Spielarten der Grundrentenabgabe ¹⁾, die alle die Erträge des Baubodens und damit auch die städtebaulich bedingten Bodenwertsteigerungen abschöpfen wollen, die nicht auf dem persönlichen Arbeitseinsatz des Eigentümers beruhen.

Entsprechend der persönlichen ethischen Grundhaltung kann man dieser Begründung folgen oder nicht. Bei rationaler Betrachtung muß man sich aber folgendes vor Augen halten: Ist man der Ansicht, daß arbeitsloses Einkommen ungerechtfertigt ist und daher möglichst verhindert werden sollte, so erhebt sich die Frage, ob man dann nicht konsequenterweise die Unterbindung jedes "unverdienten" Wertzuwachses fordern müßte und nicht nur des Wertzuwachses, der durch Bodeneigentum entsteht. Man kann z.B. hinweisen auf die Rendite der Aktienbesitzer, die ohne jede persönliche Leistung erzielt wird, auf die Differentialrenten, die in allen Bereichen der Wirtschaft aus günstigen Standortbedingungen entstehen oder auf die zusätzlichen Gewinne der Unternehmer bei aufsteigender Konjunktur, und müßte daraus die Schlußfolgerung ziehen, daß das Problem des unverdienten Wertzuwachses nicht eigentlich ein Charakteristikum des Bodeneigentums, sondern der Marktwirtschaft ist ²⁾.

1) Vgl. die Vorschläge von P f a n n s c h m i d t, R i c h-
a r d, K ö r n e r, K n a b und L u b a h n; mitgeteilt
bei H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r,
Vorteilsausgleich, S. 21 ff..

2) H a m a n, Bodenwert und Stadtplanung, S. 16; vgl.
auch E r n s t, Zur Reform, S. 8

Offensichtlich bedarf man, wenn man nicht eine Belastung aller arbeitslosen Einkommen und Gewinne anstrebt, sondern die Bodenwertsteigerungen speziell erfassen will, einer besonderen Begründung für die Herausnahme des Bodens aus den allgemeinen marktwirtschaftlichen Prinzipien ¹⁾.

B. Verteilungspolitische Zielsetzung

Eine besondere Begründung, Grundeigentümer mit einer städtebaulichen Mehrwertabgabe zu belasten, beruht auf verteilungspolitischen Erwägungen der sozialen Gerechtigkeit.

Durch die Tätigkeit der öffentlichen Hand wird der private Bereich einer Volkswirtschaft belastet, indem Geld, Güter und Dienste entzogen und in gleicher oder abgewandelter Form wieder zur Verfügung gestellt werden. Das Geben und Nehmen der wirtschaftlichen Mittel kann bestimmten Gruppen Vorteile verschaffen und andere belasten. Dabei ist es nun möglich, daß die Verteilung der Vorteile und Lasten durch die öffentliche Hand die Einkommensverteilung auf eine größere Gleichheit oder Ungleichheit hin beeinflußt ²⁾.

Der Gesetzgeber ist aber nach dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG verpflichtet, die Einkommensverteilung durch öffentliche Maßnahmen am Prinzip der sozialen Gerechtigkeit auszurichten: Er muß für eine annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten sorgen ³⁾.

1) H a m a n, Bodenwert und Stadtplanung, S. 16

2) v. N i e s s e n, Der Einfluß von nichtgeldlichen Staatsleistungen auf die Einkommensverteilung, S. 1

3) BVerfGE S. 198, 206, 278; M a u n z, Deutsches Staatsrecht, § 11, 2

Das Sozialstaatsprinzip steht dabei in enger Beziehung zu dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG, nach dem Gleiches gleich, Ungleiches aber auch ungleich behandelt werden muß ¹⁾.

Städtebauliche Maßnahmen, insbesondere kommunale Infrastrukturinvestitionen, haben durch ihre externen pekuniären Effekte distributive Wirkung, da sie den Bodenwert außerhalb der Marktbeziehungen erhöhen ²⁾. Dieser Wertanstieg stellt sich als eine funktionelle Einkommenserhöhung aus dem Faktor Boden dar. Die wertbildenden städtebaulichen Maßnahmen kann man deshalb auch als unentgeltliche Transferleistung der Kommunen an die Grundeigentümer des Baubodens charakterisieren. Dieser Wertzuwachs wird aber nur in beschränktem Maß durch die bestehenden Abgaben abgeschöpft. Im Gegensatz zu den nicht grundbesitzenden Bürgern erfahren die Bodeneigentümer eine besondere öffentliche Förderung ihres Einkommens. Für diese Ungleichbehandlung läßt sich aber kein vernünftiger Grund finden. Der Gesetzgeber ist vielmehr aufgefordert, die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit herzustellen und dieses Transfereinkommen aus dem Faktor Boden abzuschöpfen ³⁾.

1) Z a c h e r, BayVBl. 1969, S. 113

2) Vgl. § 4 II A 2

3) In der Begründung ähnlich, aber ohne verfassungsrechtlichen Bezug: v o m F e l d e, Wertsteigerungen des Bodens, S. 134;

Anderer Ansicht sind allerdings B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r¹⁾: "Nach Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Das hier verankerte Sozialstaatsprinzip erfordert, daß die Kosten für Schaffung und Unterhaltung der Folgeeinrichtungen von der Allgemeinheit getragen, d.h. von den öffentlichen Trägern aus Mitteln ihres allgemeinen Finanzaufkommens finanziert werden. Es schließt die Abwälzung dieser Kosten durch eine spezielle Abgabe auf Abgabepflichtige, die nur einen Teil der Allgemeinheit darstellen, aus. Das sozialstaatliche Prinzip kommt auch den Grundeigentümern zugute. Der Gesichtspunkt, daß sie aus Leistungen der Allgemeinheit gewisse Vorteile ziehen, schlägt gegenüber dem Verfassungsgrundsatz nicht durch".

Diese Begründung verkennt aber die dargelegte Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes für das Sozialstaatsprinzip, nämlich unterschiedliche Sachverhalte - Sondernutzen der Grundeigentümer gegenüber der Allgemeinheit - auch differenziert zu behandeln. Dies zeigt besonders deutlich die unhaltbare Konsequenz dieser Auffassung. Die Gemeinden dürften z.B. für die Benutzung von Krankenhäusern, Kindergärten, Schwimmbädern usw. keine Gebühren erheben; denn durch diese Abgaben würden Unterhaltskosten für diese Folgeeinrichtungen ebenfalls auf Teile der Allgemeinheit - nämlich die Benutzer - abgewälzt, was nach der zitierten Auffassung dem Sozialstaatsprinzip widersprechen würde.

1) B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r,
Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts, S. 64

C. Bodenordnungspolitische Ziele

1. Ablehnung der Interessenneutralität der Planung als Ziel

Als bodenordnungspolitische Begründung für eine städtebauliche Mehrwertabgabe wird immer wieder angeführt, eine Abschöpfung der städtebaulich bedingten Wertsteigerungen mache die Planung interessenneutral¹⁾. Argumentiert wird: Wenn städtebauliche Maßnahmen für die Bodenwertsteigerungen von wesentlicher Bedeutung sind, so besteht die Gefahr, daß die betroffenen Grundeigentümer mit allen Mitteln versuchen werden, die Planung, die wesentlich darüber entscheidet, wohin Wertsteigerungen fallen, zu beeinflussen. Schöpft man aber die Bodenwerte ab, die sich im Zuge des Entwurfes, Inkrafttretens und des Vollzugs der Planung ergeben, so ist es möglich, die Planung vor unsachlichen Einflüssen von Interessenten abzusichern.

Mit dieser Begründung wird man aber die Abgabe bodenordnungspolitisch kaum rechtfertigen können; denn es ist nicht möglich, alle durch die Planung berührten Interessen durch eine Abschöpfung von Wertsteigerungen zu neutralisieren. Am Naturschutz und an Erholungseinrichtungen interessierte Kreise drängen die Planung, z.B. bestimmte Flächen nicht als Baufläche auszuweisen. Bürgerinitiativen wirken auf die Planung ein, der Bebauung eines Gebietes eine bestimmte städtebauliche Gestalt zu geben, Straßen anders zu führen oder Ansiedlungen von

1) Entwurf eines Baugesetzes - Begründung - aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau, S. 29 (zit. Begründung Hauptkommission); Halstenberg - Lenort - Rößler, Vorteilsausgleich, S. 36; Stemmle, Städtetag 1973, S. 126; Wirth, WuR 1972, S. 225

Betrieben wegen der damit verbundenen Immissionen zu verhindern. Eine Interessenneutralität kann es daher für die städtebauliche Planung aus dem Wesen der Sache heraus gar nicht geben¹⁾.

Aus dieser Situation wird für die Reform des Planungsprozesses die richtige Konsequenz gezogen: nicht Ausschaltung, sondern verstärkte Mitwirkung aller Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß, damit jede Gruppe, nicht nur die der Grundeigentümer, ihre Interessen bekunden kann²⁾. Hat man aber die verstärkte Beteiligung der Bürger als richtig erkannt, dann kann man nicht die Abgabe mit der Herstellung von Interessenneutralität begründen; denn es wäre ein Widerspruch, auf der einen Seite die Ausschaltung der Grundeigentümer zu fordern und auf der anderen Seite andere Interessengruppen in den Planungsprozeß einzubeziehen.

2. Nutzungsverwirklichung

Eine zutreffende bodenpolitische Begründung ist dagegen: Die Abgabe soll auf die Grundeigentümer einen Druck ausüben, die im Bebauungsplan ausgewiesenen Nutzungen zügig zu verwirklichen³⁾. Würde der Grundeigentümer zum Zeitpunkt der Realisierbarkeit der baulichen Nutzung mit einer Abgabe belastet, wäre die Zurückhaltung ungenutzter Bauflächen mit Kosten verbunden. Der Grundeigentümer müßte, um diese Belastung zu erwirtschaften, die vorgesehene Nutzung realisieren oder das Grundstück an den

1) Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau, S. 55 f. (zit. Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes)

2) Vgl. Städtebaubericht 1970, in: U l l r i c h, Städtebauförderung, S. 165 ff.

3) E r n s t, Referat, L 19; H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Vorteilsausgleich, S. 36; Begründung Hauptkommission, S. 29; W i r t h, WuR 1972, S. 225

Markt bringen, damit es der Käufer nutzen würde.

3. Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Bodenmarkt

Mit dem Druck auf den Grundeigentümer zum Zeitpunkt der Realisierbarkeit der Nutzung soll aber noch ein weiteres wichtiges Ziel erreicht werden, nämlich das Angebot an Bauland zu erhöhen und dadurch die Bodenpreise zu senken¹⁾. Wie schon angedeutet, würde ein Teil der Eigentümer, um die Abgabe bezahlen zu können, ihre Grundstücke auf den Markt bringen müssen. Dadurch soll die oligopol- oder monopol- Marktmacht der Grundeigentümer eingeschränkt werden. Es wird vermutet, daß sich dann wettbewerbliche Preise bilden und der Preisauftrieb gedämpft wird. Ungeklärt ist aber, in welchem Ausmaß dieses Ziel durch die Abgabe erreicht werden kann. Werden die Grundeigentümer nicht versuchen, die Abgabe teilweise oder ganz zu überwälzen²⁾? Auch wird man die Marktmacht der Eigentümer nur auf bestimmten Teilmärkten einschränken können. Das Neubauland, das die Grundeigentümer zumeist in den Randzonen der Städte und Gemeinden anböten, würde auf dem Wohnbaulandmarkt das Angebot vermehren, aber Handels- und Dienstleistungsbetriebe, die auf die zentralen

1) Begründung Hauptkommission, S. 29; Halstenberg - Lenort - Rößler, Vorteilsausgleich, S. 36; Wirth, WuR 1972, S. 225

2) Die englischen Erfahrungen mit der Entwicklungsabgabe (betterment levy) nach dem Land Commisssion Act 1967, die 40% der Bodenwertsteigerung abschöpfte, lassen die Vermutung zu, daß die Abgabe zumindestens nicht vollständig auf den Kaufpreis durchschlägt. Vgl. auch dazu David, Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus, S. 128

Lagen in der City angewiesen sind, könnten in diese Gebiete nicht ausweichen; mangels der Substituierbarkeit des Bodenmarktes im Zentrum durch die Randlagen würde die im wesentlichen monopolartige Machtstellung der Grundeigentümer im Kerngebiet der Städte nicht beeinflusst. Es wäre allerdings schon ein großer Gewinn, wenn mit der Abgabe ein preisdämpfender Effekt auf die Preise von Wohnbau land erzielt würde.

Die Abgabe würde sich aber auch auf der Nachfrageseite des Baulandmarktes auswirken ¹⁾. Ein Teil der Bodennachfrage wird durch hohe Gewinnerwartungen besonders im Gefolge von städtebaulichen Maßnahmen verursacht. Gelänge es, diese Erwartungen durch die Abgabe zu reduzieren, so würde gleichzeitig die Nachfrage gedrosselt, damit eine Entspannung am Bodenmarkt erreicht und ebenfalls der Preisauftrieb gedämpft.

D. Eigentumspolitische Zielsetzung

Das Ziel der Eigentumspolitik ist es, möglichst vielen Bürgern Bodeneigentum zu verschaffen, um ihnen so eine materielle Garantie ihrer persönlichen Freiheit zu geben ²⁾. Der jetzige Zustand unverhältnismäßig hoher Bodenpreise birgt die Gefahr in sich, zur Konzentration und Entpersönlichung des Grundeigentums zu führen. Viele Bürger können mit den wenigen kaufkräftigen Bürgern, der öffentlichen Hand und den kapitalkräftigen Gesellschaften und juristischen Personen des Privatrechts nicht mehr konkurrieren. So wächst der Anteil des Eigentums, das sich in den Händen von Gesellschaften

1) B i e l e n b e r g, Gutachten, B 98; W i r t h, WuR 1972, S. 225

2) Vgl. E r n s t, Zur Reform, S. 5; M o l i t o r, Vermögensverteilung als wirtschaftspolitisches Problem, S. 54

oder juristischen Personen befindet zu Lasten des persönlichen Eigentums. Gelänge es durch die Abgabe einen Angebotsdruck zu erzeugen, der die Bodenpreise senkte und andererseits die Nachfrage der kapitalkräftigen Immobilien-, Versicherungsgesellschaften und Baugesellschaften drosselte, so könnten mehr Bürger Bodeneigentum zu günstigeren Preisen erwerben.

Andererseits darf man nicht verkennen, daß die Erhebung der Abgabe insbesondere finanzschwache Eigentümer zur vollständigen Aufgabe ihres Grundeigentums zwingen könnte. Diese negativen Nebeneffekte könnten vermieden werden, indem die Abgabe für diese Grundeigentümer gestundet oder teilweise erlassen würde.

E. Raumordnungspolitische Bedenken

Die Belastung der Grundstücke mit einer Infrastrukturkostenabgabe könnte Ziele der Raumordnung gefährden. Es besteht ein Trend, aus der Stadt auf das Land zu ziehen, der durch das Gefälle der Bodenpreise mitbedingt ist. Die Abgabe könnte diesen Trend verstärken, da sich der Konkurrenzdruck auf die Bodenpreise, wie beschrieben, in den Randzonen stärker auswirkt. Dieser Effekt widerspräche dem landesplanerischen Ziel, die Siedlungsentwicklung in bestimmten Schwerpunkten zu konzentrieren, um eine optimale Allokation im Siedlungsgefüge zu erreichen und die Landschaft vor Zersiedelung zu bewahren. Diese Auswirkungen lassen sich durch die Abgabe selbst kaum gegensteuern. Diese Entwicklung müßte durch die Koordinierung der Bauleitplanung der Gemeinden in der Regionalplanung beeinflußt werden.

F. Grundkonzeption der Belastung

Die einzelnen Reformvorschläge weichen in der Ansicht, welche städtebaulich bedingten Wertsteigerungssachverhalte abzuschöpfen sind, voneinander ab. Der CDU-Vorschlag beschränkt sich auf die Erfassung umwidmungsindizierter Bodenwertsteigerungen, soweit ein Bebauungsplan vorliegt, und auf die Fälle der Lagewertänderung für bebaute Grundstücke, in denen die Infrastruktur im Rahmen eines Bebauungsplans neu erstellt oder wesentlich verbessert wird. H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r wollen nur die Umwidmung von Nichtbauland zu Bauland und die Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung belasten, sofern sie mit der Durchführung der Erschließung verbunden sind. S t e m m l e r und § 9 schl.-holst. KAG beziehen alle Fälle der Nutzungsumwidmung und -verbesserung mit ein, während E r n s t auch alle Fälle der Lagewertänderung erfassen will. Die Grundkonzeption über die abzuschöpfenden Wertsteigerungssachverhalte muß deshalb aus der Begründung des Belastungsziels abgeleitet werden.

Nach der verteilungspolitischen Begründung müssen alle drei Wertsteigerungssachverhalte erfaßt werden, da in allen Fällen Einkommensverteilungseffekte durch Wertsteigerungen vorliegen. Gleiches gilt für die Drosselung der Nachfrage, denn alle Wertsteigerungserwartungen können die Nachfrage anheizen. Um die Ziele Angebots- und Nutzungsdruck zu verwirklichen, würde es allerdings genügen, die Abschöpfung auf die planindizierten Wertsteigerungen zu beschränken, da in den Fällen der Lagewertänderung keine neuen Nutzungsmöglichkeiten entstehen. Da diese Ziele einander nicht widersprechen, muß man als Belastungsziel die Abschöpfung aller drei Wertsteigerungstatbestände anstreben.

Diese Grundkonzeption muß allerdings in einem Punkt eingeschränkt werden. Es ist problematisch, den Erschließungsbeitrag in dieser Abgabe aufgehen zu lassen, wie ein Teil der Vorschläge es vorsieht. Die Erschließungsmaßnahmen beeinflussen den Bodenwert in der Regel nur im Falle der Umwidmung von Nichtbauland zu Bauland, in den Fällen der Nutzungsverbesserung und der Lagewertänderung erfolgen solche Maßnahmen nicht. Bezieht man diese Wertsteigerungsfälle in die Diskussion ein, dann muß man konsequenterweise den Erschließungsbeitrag gesondert erheben ¹⁾.

II. Ausgabenzweck

Zu den Haushaltsgrundsätzen der Finanzpolitik gehört das Verbot der Zweckbindung (Non-Affektion). Dieses verlangt, daß nicht einzelne Arten von laufenden Einnahmen für bestimmte Ausgaben reserviert werden ²⁾. Nach den Reformvorstellungen soll aber das Aufkommen aus der Infrastrukturkostenabgabe für Ausgaben städtebaulicher Art zweckgebunden werden ³⁾. Diese Ausnahme läßt sich finanzwissenschaftlich rechtfertigen, wenn ein außerbudgetärer Kausalzusammenhang zwischen dem Abgabenobjekt und der Leistung besteht, für die die Abgabe zweckgebunden werden soll ⁴⁾. Dies ist zwischen den wertbildenden städtebaulichen Maßnahmen und den abzuschöpfenden Bodenwertsteigerungen der Fall ⁵⁾.

1) So auch die Regelung im Entwurf der Hauptkommission, der in § 189 ff. den Wertausgleich enthält und in § 152 ff. den Erschließungsbeitrag. Vgl. Begründung Hauptkommission, S. 158 f. und S. 113 f.

2) H a l l e r, Finanzpolitik, S. 334

3) Vgl. insbesondere E r n s t, Zur Reform, S. 23;
E r n s t, Referat, L 19

4) Vgl. F e c h n e r, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 95

5) Vgl. § 4 III

Mit den zweckgebundenen Mitteln sollen die Gemeinden ihre Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen zügiger durchführen und damit mehr Bauland ausweisen können. Ein vergrößertes Angebot an Bauland würde dann den Wettbewerb verschärfen und die Bodenpreise dämpfen ¹⁾.

Diese Annahme muß aber eingeschränkt werden. Wie schon ausgeführt, würde die Ausweisung von Bauland in den Randzonen die Preise in den Kernlagen kaum verringern, da diese Teilmärkte kaum in substitutiver Nachfragebeziehung untereinander stehen.

1) Vgl. E r n s t, Zur Reform, S. 23

§ 7 Finanz- und rechtswissenschaftliches Instrumentarium zur Verwirklichung der Abgabenziele

Nachdem die Ziele der Abgabe festgelegt wurden, sind die finanz- und rechtswissenschaftlichen Mittel anzugeben, mit denen diese Ziele verwirklicht werden sollen.

I. Konstruktion nach dem Äquivalenzprinzip

Die Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe muß sich an den finanzpolitischen Richtlinien eines rationalen Abgabesystems orientieren. Als grundsätzliche Gestaltungsprinzipien stehen Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip zur Verfügung¹⁾.

Sicherlich ist es möglich, den Bodenwertzuwachs im Rahmen des Leistungsfähigkeitsprinzips zu besteuern. Die Einkommenserhöhung der Grundeigentümer durch den Bodenwertzuwachs könnte man als zusätzliche Leistungsfähigkeit ansehen und sie in Verbindung mit der einkommensverteilungspolitischen Zielsetzung im Rahmen der Einkommenbesteuerung berücksichtigen²⁾. Die hier diskutierten Reformvorschläge versuchen aber, die Abgabe nach dem Äquivalenzprinzip zu konstruieren.

Das Äquivalenzprinzip als Besteuerungsprinzip³⁾ beinhaltet,

1) H a l l e r, Die Steuer, S. 12 ff.

2) Vgl. H a m a n, Bodenwert und Stadtplanung, S. 46 f.

3) Von dem Besteuerungsprinzip ist das rechtswissenschaftliche Äquivalenzprinzip scharf zu trennen. Die BVerwGE 26, 308 kennzeichnet dies als Verbot eines Mißverhältnisses zwischen Gebühr und Leistung. Im Grunde handelt es sich um den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; vgl. W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 264 f.; H a n s m e y e r - F ü r s t, Die Gebühren, S. 122

daß zwei Größen einander entsprechen sollen: die Abgabe des Staatsbürgers und der Wert der auf den Bürger bezogenen, besonderen öffentlichen Leistung¹⁾. Von den verschiedenen Spielarten²⁾ des Äquivalenzprinzips kommt für eine Infrastrukturkostenabgabe nur das Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz in Betracht, da nach der Grundvorstellung der vorgestellten Reformvorschläge der Wert der öffentlichen Leistung deren Kosten gleichgesetzt werden soll.

Die Entsprechung von Kosten und Abgabenhöhe wirft eine Reihe finanzwissenschaftlicher Zurechnungsprobleme auf. Finanzwissenschaftliche Zurechnung bedeutet die kausale Zuordnung von Kosten einer öffentlichen Leistung nach Grund und Höhe (qualitativ und quantitativ) an einen Abgabepflichtigen. Nach Art und Struktur der Leistung erfolgt die Zurechnung in unterschiedlicher Weise. Liegt eine allein auf den Abgabepflichtigen bezogene Leistung vor, lassen sich die Einzelkosten ohne Schwierigkeiten zuordnen. Nun gibt es eine Reihe öffentlicher Leistungen - zu diesen gehören die meisten städtebaulichen Maßnahmen -, die in einer kausalen Beziehung zu einer Gruppe von Abgabepflichtigen stehen und für die sich nur die Gesamtkosten der Leistung, aber nicht die Einzelkosten eines Leistungsquantums ermitteln lassen³⁾. Ein weiteres Charakteristikum dieser Maßnahmen ist, daß sie zumeist auch auf die Allgemeinheit bezogen sind⁴⁾.

1) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 12 f.; H a l l e r, FA N.F. 21 (1960), S. 248 f.

2) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 13 u. 23 ff.; W i t t m a n n, Einführung in die Finanzwissenschaft, I, Teil, S. 79

3) Vgl. H a l l e r, FA N.F. 21 (1960), S. 250; H a l l e r, Die Steuer, S. 24 ff.

4) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 25

Die Zurechnung dieser unteilbaren Leistungen erfolgt in vier Schritten¹⁾. Zuerst müssen die auf die Gruppe bezogenen Leistungen erfaßt werden (qualitative Zurechnung). Anschließend sind deren Gesamtkosten zu ermitteln; diese müssen dann zwischen der Gruppe der Abgabepflichtigen und der Allgemeinheit aufgeteilt werden; der gruppenbezogene Kostenanteil ist hiernach innerhalb der Gruppe der Abgabepflichtigen zu verteilen (quantitative Zurechnung).

Die qualitative und quantitative Zurechnung erfolgt je nach Art der Kausalbeziehung nach verschiedenen Zurechnungsprinzipien. Die bekanntesten sind Vorteils-, Interessen-, Veranlassungs- und Benutzungsprinzip²⁾. Nach den Reformvorstellungen soll die Konstruktion nach dem Veranlassungs-³⁾ oder Vorteilsprinzip⁴⁾ erfolgen.

Beim Vorteilsprinzip wird der kausale Zusammenhang zwischen Leistung und Abgabe aus der Sicht der öffentlichen Hand gesehen, indem gefragt wird, welche öffentlichen Leistungen für den Abgabepflichtigen einen besonderen, vorteilhaften Effekt haben und in welchem Maß sich dieser Vorteil im Vergleich zu dem Vorteil der Allgemeinheit

1) Mit abweichender Terminologie vgl.: D a m m r o f f, Finanzierung der Infrastruktur, S. 68, 75 f. u. 79 f., der allerdings Leistungserfassung und Kostenermittlung in einem Punkt zusammenfaßt.

2) Vgl. D a m m r o f f, Finanzierung der Infrastruktur, S. 75 f.; W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 82 ff.

3) Vorschlag H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, Bundesweite Fortentwicklung des § 9 schl.-holst. KAG, vgl. § 2 I, II

4) CDU-Vorschlag, Vorschläge von E r n s t und S t e m m - l e r, vgl. § 2 III - V

und der anderen Gruppenmitglieder auswirkt.

Dem Veranlassungsprinzip liegt die umgekehrte Perspektive¹⁾ zugrunde; die Abgabe wird nach Grund und Höhe an Leistungen geknüpft, die durch Handlungen des Abgabepflichtigen verursacht werden²⁾.

Die Zurechnung nach diesen Prinzipien kann auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen, je nachdem, wo in praktischer Weise Zurechnungszusammenhänge feststellbar sind³⁾. Ist es möglich, ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung zwischen einzelnen Maßnahmen und den Abgabepflichtigen zu konstatieren, so kann auf dieser Ebene eine Zuordnung erfolgen. Läßt sich dagegen nur ein pauschaler Zurechnungszusammenhang zwischen globalen Größen, z.B. zwischen Infrastrukturgefüge und Bodenwerten feststellen, so ist auf dieser Ebene zuzurechnen.

Welches Zurechnungsprinzip soll nun der Abgabenkonstruktion zugrunde gelegt werden?

A. Zurechnung nach dem Vorteilsprinzip

Unter Vorteil wird in der Regel ein wirtschaftlicher Vorteil verstanden. Dieser kann darin liegen, daß der Abgabepflichtige Güter in Form von Waren oder Dienst-

1) Zum Verhältnis des Vorteilsprinzips zu dem Veranlassungsprinzip vgl. BVerwG in: B o n a t h, Entscheidungen zum Planungsrecht II 2d; 5.69, S. 2

2) W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 83

3) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 344 u. 345 ff.;
H a n s m e y e r - F ü r s t, Die Gebühren, S. 33

leistungen erhält¹⁾, oder daß Güter des Abgabepflichtigen in ihrer Qualität durch beabsichtigte öffentliche Leistungen oder durch Nebenwirkungen von vorwiegend im öffentlichen Interesse vorgenommenen Maßnahmen "beiläufig" verbessert werden²⁾. Im Falle der Qualitätsverbesserung kann der Vorteil sowohl in dem Nutzen des Empfängers gesehen werden, den dieser durch den erhöhten subjektiven Gebrauchswert des Gutes hat³⁾, als auch in der Verbesserung des objektiven Gebrauchswertes⁴⁾ und in der Erhöhung des Verkehrswertes⁵⁾. Dieser Vorteil muß allerdings ein Sondervorteil sein, d.h. ein Vorteil, der über denjenigen Vorteil hinausgeht, der eine Leistung für die Allgemeinheit bietet. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Einzelne oder Gruppen auf Kosten der Allgemeinheit eine deutliche wirtschaftliche Besserstellung erlangen⁶⁾.

Das Vorteilsprinzip ist in diesem Sinne auf den Zusammenhang zwischen Bodenwertsteigerungen und städtebaulichen Maßnahmen anwendbar. Die Grundeigentümer erfahren durch

1) Vgl. in einem anderen Zusammenhang: W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 131; H a n s m e y e r - F ü r s t, Die Gebühren, S. 36

2) E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 64

3) Vgl. VG Düsseldorf, KStZ 1958, S. 132. Die Entscheidung spricht nur vom Gebrauchswert; die Kriterien aber, an denen sie die Bedeutung der öffentlichen Leistung mißt, sind die subjektiven Nutzen der Eigentümer.

4) B a u e r n f e i n d - Z i m m e r m a n n, nw. KAG § 8 Rd. 18; E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 61

5) D a h m e n - K ü f f m a n n, nw. KAG § 8 Anm. 3

6) Vgl. E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 65 f.

die einzelnen städtebaulichen Maßnahmen wie auch durch ihre Summe zumindest eine Verbesserung der Verkehrswerte¹⁾ ihrer Grundstücke; dies stellt auch einen Sondervorteil dar, da den Grundeigentümern, wie in der Zieldiskussion im einzelnen dargestellt²⁾, eine Einkommenserhöhung aus allgemeinen Mitteln zufließt.

Eine nach dem Vorteilsprinzip erfolgende Konstruktion hat dann folgende Konzeption: Je nach Zurechnungsebene sind die einzelnen städtebaulichen Maßnahmen oder pauschal die Summe der Maßnahmen, die bei einer Reihe von Grundeigentümern Wertsteigerungen verursachen, zu ermitteln und deren Kosten zu berechnen. Die Gesamtkosten der einzelnen oder der pauschal zuzurechnenden Maßnahmen sind nach dem Verhältnis - Vorteile der Allgemeinheit durch diese Maßnahmen zu den Bodenwertsteigerungen - aufzuteilen. Die Verteilung der verbleibenden Kosten auf die einzelnen Grundeigentümer richtet sich nach dem Verhältnis der empfangenen städtebaulich bedingten Bodenwertsteigerungen, die nicht direkt ermittelt werden brauchen, sondern durch Indikatoren schematisiert werden können³⁾. Da städtebauliche Maßnahmen, soweit sie hier zur Diskussion stehen, Art und Maß der baulichen Nutzung sowie die Lagequalität des Grundstücks beeinflussen, müssen diese Indikatoren sich am Einfluß dieser Maßnahmen auf diese Determinanten orientieren.

1) Zu den anderen Wertarten vgl. § 9 II, III

2) Vgl. § 6 I B

3) Vgl. W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 210 f.
H a l l e r, Die Steuer, S. 25 f.

Gegen diese Grundkonzeption könnte man aus der Sicht der verteilungspolitischen Begründung einwenden, daß die einzelnen Kostenanteile, die auf die Grundeigentümer entfallen, nicht genau dem städtebaulich bedingten Einkommenszuwachs entsprechen. Der absolute Wert der städtebaulich bedingten Bodenqualitätsverbesserungen ist aber keine genau bestimmbare Größe, denn die Verbesserung erfolgt außerhalb einer Marktbeziehung; direkte Preise und damit Werte dieser Maßnahmen sind nicht vorhanden¹⁾. Auch aus dem Bodenwertzuwachs kann nicht ohne weiteres der städtebaulich bedingte Anteil ermittelt werden; denn der Wertzuwachs wird durch weitere Bestimmungsfaktoren, seien dies Rahmenbedingungen oder relative Bestimmungsfaktoren, wie veränderte Wohnvorstellungen²⁾ oder private Qualitätsverbesserungsmaßnahmen³⁾, ebenfalls verursacht. Es ist nun aber eine anerkannte Methode der Finanzwissenschaft, bei fehlenden Marktpreisen oder sonstigen Schwierigkeiten der marktmäßigen Wertbestimmung für öffentliche Leistungen den Wert den Kosten gleichzusetzen⁴⁾. Darüberhinaus stehen die Abgaben der einzelnen Grundeigentümer - bezogen auf den Wertzuwachs - in einem relativ richtigen Verhältnis zueinander, da die Kosten nach dem Verhältnis der Bodenwerte aufgeteilt werden.

1) Vgl. § 4 III A 2 u. B 2 d

2) Vgl. dazu allgemein E i c k e r - G r u n d m a n n, Aspekte zur Wohnwertbestimmung, in: Festschrift für G a s s n e r, S. 65 f.

3) Vgl. die Beispiele § 4 III B 2 a

4) Vgl. H a l l e r, FA N.F. 21 (1960), S. 248 f.

B. Ablehnung des Veranlassungsprinzips als Zurechnungsprinzip

Es verbleibt die Frage, ob nicht auch nach dem Veranlassungsprinzip eine Konstruktion der Infrastrukturkostenabgabe möglich ist. Dieses Prinzip knüpft die Abgabe be nach Grund und Höhe an solche Leistungen, die durch den Abgabepflichtigen verursacht werden.

Verursachungsmoment kann sowohl eine leistungsbezogene Handlung sein, die durch zielgerichtetes Verhalten die abgabepflichtige Leistung auslöst, als auch ein leistungsneutrales Verhalten¹⁾. Ein Verursachungszusammenhang ist auch dann gegeben, wenn Handlung und Leistung nur über statistische Zusammenhänge globaler Größen voneinander abhängen. Ein in diesem Sinne weit gefaßtes Verursachungsprinzip interpretiert das OVG Lüneburg aus § 9 schl.-holst. KAG heraus: Das Merkmal der Verursachung sei zu verstehen als die Verursachung eines Gesamtbedarfs an öffentlichen Einrichtungen durch ein Gesamtvolumen von Wohnungsneubauten²⁾.

Die Konzeption nach diesem Zurechnungsprinzip sieht folgendermaßen aus: Die Infrastruktureinrichtungen, die durch private Bautätigkeit verursacht wurden, sind zu ermitteln und deren Kosten zu berechnen. Die Aufteilung der Kosten erfolgt nach dem Maß der Verursachung durch Allgemeinheit und Grundeigentümer. Die verbleibenden Kosten sind nach dem Maß der Verursachung durch die einzelnen Grundeigentümer zu verteilen.

Diese Grundkonzeption widerspricht aber der verteilungspolitischen Begründung des Belastungsziels einer Infrastrukturkostenabgabe. Die Abgabepflicht orientiert sich

1) W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 83

2) OVG Lüneburg, DVBl 1972, S. 902

nicht an dem städtebaulich bedingten Einkommenszuwachs, da ein Teil der wertbildenden Infrastruktur nach diesem Prinzip nicht zurechenbar ist und die Kosten nicht nach dem Verhältnis der empfangenen Bodenwertsteigerungen verteilt werden.

Betrachtet man die Ebene der einzelnen Infrastrukturmaßnahmen, so sind die Infrastrukturleistungen der Kommunen, die auf einer aktiven Infrastrukturpolitik beruhen¹⁾ und die Aufgabe haben, bauliche Aktivitäten im gewerblichen Bereich und im Wohnungsbau zu initiieren, nicht zurechenbar; denn hier liegt der Verursachungszusammenhang gerade umgekehrt: Die öffentlichen Leistungen verursachen die Bautätigkeit. Auch ist es nicht möglich, die Spillover aus Sanierungsgebieten zu erfassen; denn die Umstrukturierung in diesem Gebiet wird nicht durch die angrenzenden Räume veranlaßt, die Verbesserung und der Ausbau der dortigen Infrastruktur wirken sich aber werterhöhend auf die angrenzenden Gebiete aus.

Selbst wenn man, wie dies in der steuerähnlichen Auslegung des § 9 schl.-holst. KAG geschieht, den Gesamtinfrastrukturbedarf eines bestimmten Zeitraumes den gleichzeitig bauenden Grundeigentümern zurechnet, liegt keine Deckungsgleichheit mit dem wertbildenden Infrastrukturgefüge vor, da die Nachwirkungen der bestehenden Infrastruktur nicht erfaßt werden²⁾.

Auch führt die Aufteilung der zurechenbaren Kosten zwischen Allgemeinheit und Grundstückseigentümern nur zu einem geringen Kostenanteil der Grundstückseigentümer; denn nimmt man den Grad der gegenseitigen Verursachung als Maßstab, so wird man der Lokalisierung der Bedürfnisse bei weitem nicht die Bedeutung zumessen können, wie dem Bedarf der Bedarfsträger.

1) Vgl. § 5

2) Zur Bedeutung dieser Nachwirkungseffekte vgl. § 4 III B 2 c

Weiterhin widerspricht die Verteilung der Kosten dem verteilungspolitischen Belastungszweck der Abgabe. Ein am Kostenverursachungsprinzip orientierter Verteilungsschlüssel soll nach den Vorstellungen von H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r durch die Faktoren Geschoßfläche und Auslastungsbetrag der Infrastrukturkapazität gebildet werden, nach dem Vorbild des § 9 schl.-holst. KAG nach Größe und Zahl der Wohnungen oder nach dem Änderungsvorschlag von T h i e m nach den Rohbaukosten. Diese Faktoren berücksichtigen aber weder den wertdifferenzierenden Einfluß der Lage des Baubodens noch die unterschiedlichen Nutzungsarten, so daß eine an der relativen Bodenwertsteigerung orientierte Kostenverteilung nicht stattfindet.

II. Beitrag und Beitragssteuer als rechtliche Konstruktionstypen einer Infrastrukturkostenabgabe

Die rechtlichen Konstruktionstypen für die Gestaltung einer Abgabe nach dem Vorteilsprinzip sind neben der Gebühr Beitrag und Beitragssteuer, die eine besondere Form der Zwecksteuer darstellt¹⁾.

Der Beitrag wird nach § 1 AO als Vorzugslast definiert. Er unterscheidet sich von der Zwecksteuer nach dem Gesichtspunkt, daß im Abgabentatbestand ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung normiert wird, während bei der Zwecksteuer dieser Zusammenhang als Motiv des Gesetzgebers hinter dem Abgabentatbestand steht. Ein Beitrag liegt deshalb dann vor, wenn in dem Abgabenobjekt die nach dem Vorteilsprinzip besonders zurechenbare öffentliche Leistung normiert wird und das rechtliche Zurechnungstatbestandsmerkmal auf der Grundlage des qualitativen

1) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 344; Zu dem Doppelcharakter des Beitrages vgl. W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 133 ff.

Kausalzusammenhang zwischen Leistung und Vorteil der Abgabepflichtigen konstruiert wird¹⁾, indem der Vorteilsbegriff selber normiert wird oder eine typische Vorteilsbeziehung, die nach wissenschaftlichen Analysen oder allgemeinen Erfahrungsgrundsätzen besteht²⁾.

Eine Zwecksteuer in Form einer Beitragssteuer liegt dagegen vor, wenn ein Indikator normiert wird, der auf Grund seiner engen Korrelation zu der Vorteilsbeziehung den Empfang von besonderen Vorteilen indirekt anzeigt³⁾. Die Zurechnung erfolgt in diesem Fall, wie allgemein im Steuerrecht nach den Eigentums- oder sonstigen Herrschaftsverhältnissen an dem Abgabenobjekt⁴⁾.

Zur Konstruktion wird der Beitrag dann eingesetzt, wenn spezifische Zurechnungszusammenhänge zwischen einzelnen öffentlichen Leistungen und bewirkten Vorteilen vorliegen und die entsprechenden Lebenssachverhalte mit vertretbarem Verwaltungsaufwand feststellbar sind. Zum Typ der Beitragssteuer wird dann gegriffen, wenn zwar ein Kausalzusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Sondervorteilen einer Gruppe von Bürgern besteht, dieser aber nicht in praktikabler Weise normierbar ist⁵⁾.

1) Vgl. BVerfGE 9, S. 297; BVerfGE 7, S. 255; W i l k e, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 134 ff. m.w. N.

2) Vgl. E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 62

3) Vgl. H a l l e r, Die Steuer, S. 344

4) Vgl. dazu H e n s e l, Steuerrecht, S. 80

5) H a l l e r, Die Steuer, S. 344

§ 8 Praktikabilität der Konstruktion

Eine weitere wesentliche Aufgabe ist für die Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe ist, die Lösung praktikabel zu gestalten. Wie wichtig dieser Gesichtspunkt ist, zeigt ein Blick auf die in anderen Ländern unternommenen Versuche, eine Abschöpfung von Bodenmehrwerten durchzuführen. Diese Unternehmen scheiterten nicht allein am Widerstand der Grundeigentümer¹⁾ oder auf Grund ihrer negativen Auswirkungen auf den Bodenmarkt²⁾, sondern auch an ihrer praktischen Undurchführbarkeit oder an ihrem zu hohen Verwaltungsaufwand.

So wurde in England die Verbesserungsabgabe nach dem "Town and Country Planning Act" von 1932 nicht ein einziges Mal erhoben³⁾; man sah den Nachweis, daß eine Bodenwertsteigerung auf speziellen Planungsmaßnahmen und nicht auf dem natürlichen Markteinfluß beruhe, als zu schwierig an. Auch wurde die notwendige Quantifizierung des Planungsmehrwertes für fast nicht möglich erachtet. Zur Aufhebung der "betterment levy" nach dem "Land Commission Act" von 1967 führte nicht zuletzt auch der

-
- 1) Ein Beispiel dafür ist die Bodenwertzuwachssteuer in Dänemark, die wegen der Widerstände der betroffenen oder bedrohten Grundeigentümer ab 1966 wieder abgeschafft wurde. Vgl. K r i s t e n s e n, Bodenbewertung und Bodenwertbesteuerung in Dänemark, in: P f a n n s c h m i d t, Vergessener Faktor Boden, S. 133
 - 2) Vgl. die Gründe für die Abschaffung der englischen Entwicklungsgebühr (development charge) nach dem "Town and Country Planning Act" von 1947 bei H a m a n, Bodenwert und Stadtplanung, S. 73 ff.
 - 3) Vgl. W i r t h, Die Planungswertabschöpfung im ausländischen Recht, S. 17

Vorwurf, daß deren Erhebung sich als eine zeitraubende und teure Verwaltungsaufgabe erwies¹⁾.

Zu bedenken ist auch, daß eine kompliziert anmutende Regelung die Regierung oder die anwendende Verwaltung davor zurückschrecken läßt, sie durchzuführen, oder ihre Kompliziertheit als Vorwand genommen wird, sie nicht anzuwenden. Die gescheiterten Versuche in Frankreich, eine Ausgleichsabgabe und eine Stadtentwicklungsabgabe einzuführen, sind ein Beispiel dafür²⁾. Die Ausgleichsabgabe (taxe de régularisation des valeurs foncières) nach dem Gesetz über die öffentlichen Finanzen von 1963³⁾, die von den Grundeigentümern in Sanierungs- und Stadtentwicklungsgebieten erhoben werden sollte, in denen öffentliche Infrastruktur erstellt wurde, scheiterte in der Praxis, weil sich ihre Anwendung als zu kompliziert erwies. Für die Stadtentwicklungsabgabe (taxe d'urbanisation) nach dem Gesetz über die "orientation foncière" von 1967⁴⁾, die auf den Bodenwert innerhalb der städtischen Zonen erhoben werden sollte, sind die zur Abgabenerhebung notwendigen Ausführungsvorschriften nicht erlassen worden. Eine befriedigende Ermittlung des Bodenwertes, sei es auf dem Wege eines administrativen Bewertungsverfahrens oder auf dem Wege einer kontrollierten Selbsteinschätzung, wurde als zu schwierig angesehen. Es herrschte auch die Meinung vor, daß der mit der Bewertung verbundene Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis

1) Vgl. D a v i d, Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus, S. 128

2) Zum folgenden vgl. W i r t h, Die Planungswertabschöpfung im ausländischen Recht, S. 32 ff.

3) Loi no 63-1241, loi de finances pour 1964, J.O. 20 décembre 1963. Art. 8

4) Loi no 67-1253, loi d'orientation foncière, J.O. 3 janvier 1968, p. 3, Art. 61

zum erzielten bodenpolitischen und finanziellen Resultat stünde.

Praktikabilität des Rechts bedeutet: Brauchbarkeit des Rechts für seine Anwendung auf den Lebensfall. Falls diese nicht vorliegt, verliert das Recht seine Funktion; es kann nicht verwirklicht werden¹⁾. Als Kriterium für die Brauchbarkeit einer Abgabe kommen neben der allgemeinen Forderung nach Klarheit und Verständlichkeit des Norminhaltes folgende Richtlinien in Betracht: Der zu subsumierende oder zu bewertende Sachverhalt muß mit vertretbarem Verwaltungsaufwand und Kosten feststellbar sein, und zwar so sicher und exakt, daß prozessuale Streitigkeiten über die Richtigkeit des festgestellten Sachverhaltes weitgehend ausgeschlossen sind. Tatbestandsmerkmale, wie Schätzungen, unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum, die durch subjektive Wertungen des Anwendenden ausgefüllt werden, sind nur dort zu verwenden, wo die Bewertungsvorgänge einsichtig, leicht nachvollziehbar und überprüfbar sind. Soweit wirtschaftliche Begriffe als Realfaktoren im Rechtsbildungsprozeß in Betracht kommen, ist an Hand der Praktikabilitätskriterien zu überprüfen, ob sie ohne weiteres die Funktion von Rechtsbegriffen übernehmen können.

Falls dies nicht der Fall ist, sind sie durch wesentliche Vereinfachung, Zusammenfassung oder Anknüpfung an äußere Merkmale²⁾ in praktikable Rechtsbegriffe umzuwandeln.

1) H e n k e l, Einführung in die Rechtsphilosophie, S. 333

2) Vgl. H e n s e l, Steuerrecht, S. 74

3. Teil

Einzelprobleme der Konstruktion einer Infrastrukturkostenabgabe

1. Abschnitt

Konstruktionsproblem einer beitragsrechtlichen Lösung

§ 9 Ablehnung einer Beitragskonstruktion

In allen Reformvorschlägen klingt an, die Infrastrukturkostenabgabe als Beitrag zu konstruieren, obwohl zum Teil kein Beitrag im rechtstechnischen Sinne gemeint ist, sondern wie z.B. bei E r n s t¹⁾ die Weiterentwicklung des Beitragsgedankens auf eine Zwecksteuer hin.

Der Beitrag ist der Beitragssteuer rechtspolitisch vorzuziehen; denn er ist für den belasteten Bürger einschichtiger, da er ein Entgelt für konkrete Leistungen fordert. Deshalb sollen die Konstruktionsprobleme der Beitragslösung zuerst geprüft werden.

Als Abgabenobjekt eines Beitrages könnten die als Real-faktoren gefundenen einzelnen wertbildenden Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen normiert werden.

Problematisch ist die Konstruktion des Zurechnungsstatbestandsmerkmals, das die öffentliche Leistung dem Abgabepflichtigen zuordnet. Dieses muß auf der Grundlage wirtschaftlicher Zurechnungszusammenhänge zwischen einzelnen städtebaulichen Maßnahmen und Vorteilen der Grundeigentümer konstruiert werden, deren qualitativer

1) Vgl. E r n s t, Verh. des 49. DJT, Bd. 2 Teil I, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?, Diskussionsbeitrag, L 187

Aspekt (Vorliegen einer Kausalkette) hier allein interessiert. Da städtebauliche Maßnahmen die Qualität eines Grundstücks verändern, können Vorteilszusammenhänge nur in der Verbesserung der Verkehrs-, der subjektiven oder objektiven Gebrauchswerte gesehen werden¹⁾.

Zwei Konstruktionswege sind möglich: Normierung des Vorteilsbegriffs oder Typisierung eines nach Erfahrungssätzen anerkannten oder empirisch nachgewiesenen Vorteilszusammenhangs²⁾. Beide Wege sind für die Zurechnung einzelner Infrastrukturleistungen nicht gangbar³⁾; denn prüft man die drei Wertbegriffe durch, die dem Vorteilsbegriff zugrunde liegen können, so ergibt sich folgendes Bild.

I. Verkehrswert als Grundlage der Vorteilszurechnung

Normiert man den Vorteilsbegriff und legt ihm den Verkehrswert zugrunde, so scheidet die Subsumtion realer Vorteilsbeziehungen unter dieses Tatbestandsmerkmal aus. Der Einfluß von Infrastrukturmaßnahmen auf den Verkehrswert - einer statistischen Durchschnittsgröße von Bodenpreisen - ist nicht nachweisbar, sondern auf Grund seiner Natur nur schätzbar. Deshalb muß man auf den wahrscheinlichen Einfluß abstellen⁴⁾. Die Struktur eines

1) Vgl. § 7 I A

2) Vgl. § 7 II

3) Ebenso S c h m i d t - A ß m a n n, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 311

4) Zur Zulässigkeit, auf den wahrscheinlichen Geschehensablauf abzustellen, vgl. E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 72

Wahrscheinlichkeitsschlusses ist: Auf Grund wissenschaftlich festgestellter empirischer Gesetzmäßigkeiten oder nach allgemein anerkannten Erfahrungsregeln wird aus dem Vorliegen bestimmter Sachverhalte ein Schluß auf das Vorhandensein eines anderen Sachverhaltes gezogen¹⁾. Erfahrungsregeln oder aufgedeckte Gesetzmäßigkeiten über den Einfluß einzelner Infrastrukturleistungen auf den Verkehrswert einzelner Grundstücke sind nicht bei der Hand²⁾, sieht man einmal von den Erschließungsmaßnahmen ab, die aber nicht Gegenstand dieser Abgabe sein sollen. Der Verkehrswert eignet sich deshalb nicht als Grundlage der Vorteilszurechnung.

Lassen sich keine typischen Zusammenhänge zwischen einzelnen Infrastrukturleistungen und dem Verkehrswert einzelner Grundstücke feststellen, so ist es auch nicht möglich, auf dieser Basis eine typisierte Vorteilsbeziehung als Zurechnungstatbestandsmerkmal zu normieren.

II. Subjektiver Gebrauchswert als Grundlage der Vorteilszurechnung

Der subjektive Gebrauchswert des Bodens ist die Bedeutung, die der Boden für die Bedürfnisbefriedigung eines

1) Vgl. die Ausführungen von B l o m e y e r, Zivilprozeßrecht, S. 363, über Wahrscheinlichkeitsschlüsse bei der analogen Problematik des prima-facie-Beweises im Zivilrecht, der bei komplizierten Kausalzusammenhängen der Schadenszurechnung Anwendung findet.

2) Vgl. § 4 III B 2 c

Wirtschaftssubjektes hat¹⁾. Die Merkmale eines Grundstücks, wie seine Größe, Bebaubarkeit, Relationen zur Umwelt (Lage zur Arbeitsstätte, Infrastruktureinrichtungen, usw.), werden nach den Nutzenvorstellungen der Grundstücksnutzer auf ihre Bedeutung hin bewertet. Diese Nutzenvorstellungen sind nach der Eigenart des Menschen, seinem Lebensstandard, Bildung, Lebensalter, Familienstand, körperlicher Verfassung und Beeinflussung durch die Werbung sehr unterschiedlich²⁾. Die Bedeutung der einzelnen Merkmale ist deshalb verschieden, je nach dem Standpunkt des Wirtschaftssubjekts, das dies beurteilt. Eine Schule in der Nachbarschaft z.B. erhöht den Gebrauchswert eines Grundstücks für Familien mit schulpflichtigen Kindern; für ein älteres Ehepaar ist die Schule belanglos, ihren Bedürfnissen käme eine Altentagesstätte entgegen. Der subjektive Gebrauchswert ist daher das Ergebnis einer subjektiven Einschätzung, ein objektives Maß für ihn gibt es nicht³⁾. Bestimmen oder ändern Infrastrukturmaßnahmen die Umgebung eines Grundstücks, so hängt ihre Bewertung als nützlich davon ab, ob im Einzelfall eine entsprechende Präferenz vorhanden ist.

Wenn man dem Vorteilsbegriff nun subjektiven Gebrauchswert zugrunde legt, lassen sich weder praktikable noch zielrichtige Lösungen der Zurechnung erreichen.

-
- 1) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 11
 - 2) Vgl. die Bestimmungsfaktoren der Wohnvorstellungen bei E i c k e r - G r u n d m a n n, Aspekte zur Wohnwertbestimmung, in: Festschrift für G a s s n e r, S. 64
 - 3) M ü l l e r, Herbert K.R., Bewertung von Baugrundstücken, S. 11

Da die Infrastruktureinrichtungen den Grundeigentümern zugeordnet werden sollen, müßte der konkrete Nutzen dieser Einrichtungen für deren Bedürfnisse festgestellt werden. Die Schwierigkeit ist, diesen subjektiven Sachverhalt aufzudecken. Wie soll man den Grundeigentümer bewegen, seine Nutzenvorstellungen zu offenbaren? Auch ist es nicht möglich, den subjektiven Gebrauchswert unter juristischen Aspekten zu vereinfachen, indem man von den Bedürfnissen der konkreten Eigentümer abieht und nach den Präferenzen eines "Normeigentümers" zuzurechnen versucht. Wie sollen dessen Präferenzen angesichts der Unterschiedlichkeit der Menschen nach Alter, Familienstand, Bildung, Gesundheit etc. festgelegt werden?

Die Normierung typischer Vorteilsbeziehungen ist auf der Grundlage des subjektiven Gebrauchswertes ebenfalls nicht möglich, da eine Reihe von Determinanten¹⁾ eine Rolle spielen, die nicht alle in dem Zurechnungsstatbestandsmerkmal normiert werden können.

Mit diesem Vorteilsbegriff können Infrastruktureinrichtungen auch nicht so zugerechnet werden, daß in etwa die städtebaulich bedingten Transfereinkommen²⁾ der Grundeigentümer abgeschöpft würden. Bei Mietobjekten sind die Nutzenvorstellungen des Eigentümers und der Mieter z.T. unterschiedlich. Die Präferenzen der Mieter, nicht aber die des Grundeigentümers, bestimmen über die Miethöhe den Ertrags- und damit auch den Verkehrswert der Grundstücke.

1) Vgl. die am Anfang dieses Abschnitts aufgezählten Faktoren

2) Vgl. § 6 I B

III. Objektiver Gebrauchswert als Grundlage der Vorteilszurechnung

Der objektive Gebrauchswert eines Gutes ist die objektiv meßbare Gebrauchsfähigkeit bestimmter Eigenschaften dieses Gutes für einen bestimmten Zweck¹⁾.

Der Maßstab für die Wertung ist nicht im wertenden Menschen begründet, sondern entstammt dem naturwissenschaftlichen Bereich im weitesten Sinne; so wird z.B. der objektive Gebrauchswert eines Ofens für Heizzwecke in Wärmeeinheiten (Kcal/h) ausgedrückt. Objektive Maßstäbe müssen aber nicht metrische Skalen sein, die Qualität eines Gutes kann auch an beschreibenden Normen gemessen werden²⁾; so werden z.B. Früchte oder Gemüse nach Handelsklassen bewertet.

Die hier relevanten Infrastrukturmaßnahmen bestimmen und verändern die Lagequalität von Grundstücken. Wollte man den Einfluß einzelner Infrastrukturmaßnahmen auf den objektiven Gebrauchswert des Bodens feststellen, müßte ein objektiver Maßstab über Lagegüteklassen von Grundstücken für bestimmte Nutzungszwecke vorliegen, und zwar so fein gestaffelt, daß die Lagequalitätsänderungen durch einzelne Einrichtungen daran ablesbar wären. Da dies nicht der Fall ist, kann auf der Grundlage des objektiven Gebrauchswertes keine Zurechnung erfolgen.

1) Vgl. O t t, Grundzüge der Preistheorie, S. 21.

2) R i e g e r, Der Güterbegriff in der Theorie des Qualitätswettbewerbs, S. 102

2. Abschnitt

Konstruktionsprobleme einer Zwecksteuer

§ 10 Abgabenobjekt

Als Abgabenobjekt einer Konstruktion, die sich am Typ der Beitragssteuer orientiert, muß ein typisierter Lebenssachverhalt normiert werden, der anzeigt, daß der Bodenwert eines Grundstücks durch städtebauliche Maßnahmen erhöht wurde ¹⁾.

Nun bestehen drei typische städtebaulich bedingte Wertsteigerungstatbestände, Nutzungsumwidmung, Nutzungs- und Lageverbesserung ²⁾. Die Wertsteigerungen in den ersten beiden Fällen treten im Zusammenhang mit grundstücksbezogenen Planungsakten ³⁾ auf, die als leicht feststellbare Indikatoren normiert werden können. Für die Fälle der Lageverbesserung lassen sich entsprechend leicht handhabbare Indikatoren nicht finden. Wie vorstehend eingehend dargelegt ⁴⁾, sind die kleinräumlichen Wertbeziehungen und Prozeßabläufe auf dem Bodenmarkt noch nicht hinreichend erforscht. Es lassen sich (noch?) keine typischen Sachverhalte ausfindig machen, die z.B. anzeigen, daß Spillover aus Sanierungsgebieten oder Entwicklungsgebieten oder der Bau einer U-Bahn den Wert bestimmter Grundstücke verändert. Es sind keine Realfaktoren vorhanden, auf denen eine rechtliche Konstruktion aufgebaut werden kann. Das Ziel, auch Lagewertänderungen durch eine Infrastrukturkostenabgabe abzuschöpfen, läßt sich nach dem augenblicklichen Stand der bodenwirtschaftlichen Erkenntnisse in praktikabler Weise nicht verwirklichen.

1) Vgl. § 7 II

2) Vgl. § 4 III C

3) Vgl. § 4 III C 1, 2

4) Vgl. § 4 III B 2 d, C 3

In den verbleibenden Fällen der Nutzungsumwidmung und -verbesserung bieten sich je nach Art der Planungsmaßnahme unterschiedliche Sachverhalte als Anknüpfungspunkte an.

Soweit die Nutzungsumwandlung durch einen Bebauungsplan erfolgt, bieten sich als Tatbestandsmerkmale an:

- Aufstellung des Bebauungsplanes,
- Erstellung der Baureife¹⁾, d.h. wenn alle rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen (Erschließung) für die Bebaubarkeit gegeben sind,
- Erteilung der Baugenehmigung.

Die Abgabenerhebung an die Aufstellung eines Bebauungsplanes zu knüpfen, empfiehlt sich nicht. Der Boden ist in den Fällen der Nutzungsumwandlung in der Regel noch nicht baureif, sondern Rohbauland. Der Eigentümer wäre nicht in der Lage, das Kapital, das er zur Bezahlung der Abgabe benötigt, bald wieder aus dem Grundstück zu erwirtschaften, da er es noch nicht baulich nutzen kann. Dies würde insbesondere finanzschwache Eigentümer zur Aufgabe ihres Grundeigentums zwingen, und zwar in einer Art und Weise, die nicht mit dem bodenordnungspolitischen Ziel des Angebotsdruckes²⁾ harmonierte. Da kein baureifes Land an den Markt gebracht würde, beeinflusste dieses Angebot den Markt für baureife Grundstücke kaum. Kaufen würden in dieser Situation in erster Linie die kapitalkräftigen Immobilien-, Versicherungs- und Baugesellschaften; eine weitere Entpersönlichung des Bodeneigentums und seine Konzentration in wenigen Händen wäre die Folge.

1) Zum Begriff der Baureife vgl. E r n s t - Z i n k a h n -
B i e l e n b e r g, BBauG § 133 Rd. 2

2) Vgl. § 6 I B 3

Ebenfalls ist es bedenklich, allein auf die Baugenehmigung abzustellen. Insbesondere der Zweck der Abgabe, einen Nutzungs- und Angebotsdruck zu erzeugen, würde in diesem Fall geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Die Eigentümer von baureifem Land würden, um der Abgabe zu entgehen, das Grundstück eventuell nicht bebauen.

Es verbleibt somit als Anknüpfungspunkt das Vorliegen der Baureife, falls die Nutzungsumwidmung durch einen Bebauungsplan erfolgt. Erhöbe man die Abgabe zu diesem Zeitpunkt, würde das bodenwirtschaftliche Ziel, einen Nutzungs- und Angebotsdruck zu erzeugen, am besten erreicht, da baureifes Land auf den Markt gebracht oder umgehend bebaut werden müßte, um die Kosten der Abgabe zu erwirtschaften.

Soweit Grundstücke im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, können diese ohne Festsetzung durch einen Bebauungsplan allein durch die Erschließung baureif werden. Hier entsteht ebenfalls die Frage, ob auf diesen Zeitpunkt oder den der Baugenehmigung nach § 34 BBauG abzustellen ist. Das Problem ist zu differenzieren. Die im Zusammenhang bebauten Ortsteile, in denen hauptsächlich eine bauliche Entwicklung stattfindet, liegen meistens im ländlichen Bereich: kleinere Gemeinden ohne Bebauungsplan, Streusiedlungen, Ortsränder von Gemeinden usw. Die Flächen in diesen Gebieten können nicht alle bebaut werden, weil für deren bauliche Nutzung in der Regel kein entsprechender Bedarf vorhanden ist. Es besteht also kein öffentliches Interesse, hier einen Nutzungsdruck generell auszuüben. Die Gemeinde kann aber ein Interesse daran haben, die Bebauung in gewissen Teilbereichen zu forcieren und zu lenken. Der vorhandene Bedarf soll sich an bestimmten Punkten konzentrieren, um z.B. eine Streusiedlung an einer Stelle zu verdichten und sie einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuzuführen. Könnte die Gemeinde in diesen Fällen die Abgabe

erheben, würde sie einen Nutzungsdruck an dieser Stelle ausüben. Deshalb wird hier empfohlen, wie in der vergleichbaren Regelung des § 133 Abs. 1 BBauG auf zwei Elemente abzustellen:

Die Fläche muß nach der Verkehrsauffassung baureif sein, und sie muß im Rahmen einer geordneten baulichen Entwicklung¹⁾ der Gemeinde zur Bebauung anstehen. Soweit kein Anlaß zur Nutzungsverwirklichung vorliegt, sollte Anknüpfungspunkt der Abgabe die Baugenehmigung nach § 34 BBauG sein.

In den verbleibenden Fällen der Nutzungsumwandlung nach § 33 oder 35 BBauG und für alle Konstellation der Nutzungsverbesserung bietet sich als abgabenbegründender Sachverhalt nur die Baugenehmigung an.

1) Vgl. E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g, BBauG § 133 Rd 16: "Der Begriff der geordneten baulichen Entwicklung stellt nicht allein auf die tatsächlich sich vollziehende Entwicklung ab, enthält vielmehr auch das wertende Kriterium der städtebaulichen Ordnungsgemäßheit" (Unterstreichung von Verf.)

§ 11 Abgabenschuldner

Als Abgabenschuldner kommen die Personen in Betracht, die durch Bodenwertsteigerungen einen Vorteil erfahren haben: Grundeigentümer, Erbbauberechtigte und sonstige am Grundstück Berechtigte.

In erster Linie sind hier die Grundeigentümer zu nennen, denn sie profitieren im allgemeinen von den städtebaulichen Maßnahmen.

Wenn ein Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet ist, sollte der Erbbauberechtigte an die Stelle des Grundeigentümers treten.

In den Fällen der Nutzungsverbesserung fallen die Wertsteigerungen normalerweise dem Erbbauberechtigten zu. Zwar werden in der Regel in die Erbbauverträge Wert sicherungsklauseln aufgenommen, die sich an bestimmten Bezugsgrößen, wie Bodenpreisindex, Lebenshaltungskostenindex oder Gehaltssteigerungen einer bestimmten Berufsgruppe¹⁾, orientieren. Mit diesen Klauseln wird aber nur das Steigen des allgemeinen Bodenwertniveaus berücksichtigt, dagegen nicht der relative Anstieg des Bodenwertes durch eine verbesserte Nutzungsmöglichkeit.

In den Fällen der Nutzungsumwandlung wird in der Regel vor der Baureife eines Grundstücks kein Erbbaurecht begründet. Der Grundeigentümer hat die Abgabe schon vor der Bestellung des Rechts gezahlt²⁾.

1) Vgl. I n g e n s t a u, Erbbau VO § 9, Anm. 24

2) W i r t h, WuR 1972, S. 233

Problematisch ist aber der Ausnahmefall, in dem das Erbbaurecht schon vor der Abgabenerhebung bestellt wird. Ist hier der Erbbaunehmer Abgabenschuldner, so könnte man einwenden, daß der Grundeigentümer trotz seines Vorteils nicht belastet wird, wenn der Erbbauzins wie üblich vom Verkehrswert berechnet wird, der den umwandlungsbedingten Mehrwert mit einschließt. Der Erbbauberechtigte wird aber die Abgabe normalerweise mit einkalkulieren und bei der Aushandlung des Vertrages darauf dringen, daß diese Kosten bei der Berechnung des Verkehrswertes abgezogen werden und er einen entsprechend niedrigeren Erbbauzins zu leisten hat.

Ein besonderes Problem bietet der Fall, daß das Grundstück mit einem privaten Bauverbot in Form einer Grunddienstbarkeit oder persönlichen Dienstbarkeit belastet ist¹⁾. Erfahren solche Grundstücke eine Nutzungsumwandlung oder -verbesserung, so erhöht sich der Wert des baubeschränkenden Rechts. Begünstigt ist in diesem Falle der Dienstbarkeitsberechtigte. Es wäre zu bedenken, ob nicht auch dieser anstelle oder mit dem Grundeigentümer zusammen Abgabepflichtiger werden sollte. Dafür spricht nicht nur der Vorteil des Dienstbarkeitsberechtigten, sondern auch der Gesichtspunkt der Nutzungsverwirklichung; es würde damit ein Druck auf den privaten Dienstbarkeitsberechtigten ausgeübt, die angestrebte öffentliche Nutzung nicht zu blockieren.

1) Vgl. W i r t h, WuR 1972, S. 233

§ 12 Zurechnung

Die tatbestandsmäßige Zurechnung von Abgabenobjekt und Abgabenschuldner erfolgt durch die Kennzeichnung des Abgabenschuldners als Eigentümer oder Erbbauberechtigten des abgabenbetroffenen Grundstücks¹⁾.

Allein dieses Merkmal reicht nicht aus. Soweit die Abgabenerhebung daran anknüpft, daß das Grundstück baureif geworden ist, wird ein Dauersachverhalt subsumiert; denn die Erstellung der Baureife ist kein Handlungsakt, der mit seinem Vollzug endet, sondern der Eintritt eines Zustandes, dessen Beginn auf Tag und Stunde nicht exakt festlegbar ist. Während dieser Sachverhalt vorliegt, können sich Eigentumsverhältnisse und Erbbauberechtigung an dem Grundstück ändern. Um Streitigkeiten über die Abgabenschuld zu vermeiden, ist deshalb eine genaue gesetzliche Fixierung des Zurechnungszeitpunktes notwendig, auf den die tatbestandsbegründenden Sachverhalte bezogen werden sollen²⁾.

Folgende Zurechnungszeitpunkte sind möglich:

- Zustellung des Abgabenbescheids,
- Fälligkeit des Abgabenbescheids,
- Beschluß der Gemeinde über den Zurechnungszeitpunkt.

Gegen die gesetzliche Fixierung des Zurechnungszeitpunktes auf das Fälligkeitsdatum spricht: Die Zuordnungsverhältnisse werden auf einen Zeitpunkt abgestellt, der weit hinter dem Feststellungszeitpunkt der Verwaltung liegt. Verändern sich tatbestandsrelevante Sach-

1) Vgl. H e n s e l, Steuerrecht, S. 80

2) Vgl. die analoge Problematik bei § 134 BBauG; dazu E r n s t - Z i n k a h n - B i e l e n b e r g, BBauG § 134 Rd. 8

verhalte in der Zwischenzeit, so verschieben sich die materiellen Voraussetzungen für die Abgabenerhebung mit der Folge, daß der Bescheid anfechtbar wird.

Gleiches gilt für den Zeitpunkt der Zustellung, wenn auch hier der Zeitraum zwischen Feststellung des zu subsumierenden Sachverhaltes und dem Zustellungszeitpunkt wesentlich geringer ist als im vorigen Fall.

Die Festlegung durch einen Gemeindebeschluß ist sehr verwaltungsaufwendig; denn man wird nicht davon ausgehen können, daß alle Grundstücke innerhalb eines Bebauungsplanes oder im Zusammenhang bebauter Ortschaften im Rahmen einer baulichen Entwicklung gleichzeitig baureif werden, so daß jeweils nur für einen Teil der Grundstücke der Zeitpunkt festgelegt werden könnte. Für die Einzelbauvorhaben bei Dispensen, Bauen im Außenbereich usw. müßte sogar für jeden Abschöpfungsfall ein Beschluß herbeigeführt werden.

Unter Abwägung dieser Schwierigkeiten scheint der beste Weg zu sein, auf den Zeitpunkt der Zustellung abzustellen. Der Zeitraum zwischen Feststellung des Sachverhaltes und dem Wirksamwerden des Abgabenbescheides ist hier am kleinsten und diese Regelung vermeidet Gemeindebeschlüsse in Einzelfällen.

§ 13 Berechnung der Infrastrukturkostenabgabe

Der Berechnung der Abgabe liegt das vorgestellte Zurechnungsschema¹⁾ - Leistungserfassung, Kostenermittlung, Aufteilung und Verteilung - zugrunde, wenn auch auf einer sehr pauschalierenden Ebene.

Wurde bei der beitragsrechtlichen Konstruktion versucht, einzelne städtebauliche Maßnahmen den Grundeigentümern zuzurechnen, so geht es hier darum, die Kosten der wesentlichen wertbildenden städtebaulichen Maßnahmen insgesamt zu ermitteln und der Gruppe von Grundeigentümern pauschal zuzuordnen, die im Einflußbereich dieser Maßnahmen liegt. Dabei muß natürlich der unterschiedliche Einfluß der Gesamtheit von Maßnahmen auf den Bodenwert der einzelnen Grundstücke im Rahmen eines wertdifferenzierenden Verteilungsschlüssels berücksichtigt werden.

Drei Tatbestandselemente sind zu konstruieren:
Bemessungsgrundlage, Abgabenmaßstab und Abgabensatz.

I. Bemessungsgrundlage

In der Bemessungsgrundlage werden die Leistungen pauschal erfaßt und ihre Gesamtkosten ermittelt. Für deren Konstruktion stellen sich zwei Probleme: Die Kosten welcher wertbildenden städtebaulichen Maßnahmen sollen in die Bemessungsgrundlage aufgenommen werden? Wie sind diese Kosten zu ermitteln?

1) Vgl. § 7 I

A. Abgabenrelevante Kostenposten

Die Kostengruppen der Bemessungsgrundlage ergeben sich nach den städtebaulichen Maßnahmen, die in typischer Weise an den hier abzuschöpfenden Wertsteigerungsfällen - Nutzungsumwandlung und -verbesserung - beteiligt sein können:

- Kosten der Bauleitplanung, da diese Maßnahmen in beiden Abschöpfungsfällen sowohl Art und Maß der baulichen Nutzung ¹⁾ wie auch Lagefaktoren infrastruktureller oder sonstiger Art ²⁾ beeinflussen können,
- Kosten der Baugenehmigung; denn diese kann allein oder in Verbindung mit der Bauleitplanung Art und Maß der baulichen Nutzung bestimmen ³⁾,
- Investitionskosten der durchgeführten oder geplanten Infrastrukturmaßnahmen, da diese die Lagequalität ⁴⁾ der neuen baulichen Nutzungsmöglichkeit mit festlegen.

Es sind aber nicht alle Kostengruppen in die Bemessungsgrundlage aufzunehmen.

Die Kosten der Baugenehmigungen bleiben außer Ansatz, da für diese schon eine entsprechende Gebühr erhoben wird.

Darüber hinaus verzichten die Reformvorschläge, die die Abgabe nach dem Vorteilsprinzip konstruieren wollen ⁵⁾, auf die Aufnahme der Planungskosten in die Bemessungsgrundlage. Nur H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r, die allerdings das Veranlassungsprinzip

1) Vgl. § 4 III B 1

2) Vgl. § 4 III B 2 b

3) Vgl. § 4 III B 1

4) Vgl. § 4 III B 2 b u. c

5) So E r n s t, S t e m m l e r, CDU-Vorschlag

zugrunde legen wollen, befürworten, die Planungskosten einzubeziehen. Zwei Gründe sprechen gegen die Aufnahme der Planungskosten: In den Wertsteigerungsfällen, die im Bereich im Zusammenhang bebauter Ortsteile oder im Außenbereich entstehen, braucht keine Bauleitplanung vorzuliegen. Weiterhin sind die Planungskosten im Verhältnis zu den Investitionskosten der Infrastruktur so gering, daß diese Kostengruppe bei einer pauschalierenden Regelung außer acht gelassen werden kann¹⁾. Es verbleiben die Investitionskosten der wertbildenden Infrastrukturmaßnahmen.

Welche öffentlichen Infrastrukturinvestitionskosten sollen nun im einzelnen in die Bemessungsgrundlage aufgenommen werden?

Eine unmittelbare Zurechnung einzelner Infrastrukturmaßnahmen kann und soll in der Bemessungsgrundlage einer Beitragssteuer nicht erfolgen; die Kostenposten sind pauschal nach dem Gesichtspunkt zu ermitteln, ob sie an sich wertbildend sind.

Nun können alle oder eine normative Auswahl der wertbildenden Infrastruktureinrichtungen in die Bemessungsgrundlage aufgenommen werden. Die Reformvorschläge von Ernst, Stemmler und der CDU treffen alle nach ähnlichen Gesichtspunkten eine Auswahl; sie beschränken die Kostenposten auf die notwendige²⁾, durchschnittlich vorhandene³⁾ oder auf die Grundausstattung⁴⁾

1) Vgl. H a r t z, Kosten und Finanzierung neuer Städte und neuer Stadtteile in Nordrhein-Westfalen, S. 82. Danach betragen die Planungskosten ca. 1 % der Gesamtkosten neuer Siedlungseinheiten oder Städte.

2) Vgl. E r n s t, Zur Reform, S. 24

3) Vgl. S t e m m l e r, Städtetag 1973, S. 126

4) Vgl. Grundsätze zur Fortentwicklung des Bodenrechts, Arbeitsgruppe Bodenrecht der CDU/CSU-Fraktion, S. 4

an Infrastruktureinrichtungen. Eine solche Auswahl empfiehlt sich, da die Lagequalität eines Grundstücks immer nur von einer Teilmenge an Lagefaktoren bestimmt wird¹⁾. Legte man alle wertbildenden Maßnahmen zugrunde, würden die Grundeigentümer mit einem zu hoch pauschalierten Kostensatz belastet.

Im Hinblick auf die Abschöpfung von Aufschließungsgewinnen durch eine Infrastrukturkostenabgabe rechnet v. B a r b y²⁾ zu der notwendigen Grundausstattung moderner Siedlungen folgende kommunale Infrastruktureinrichtungen:

- im Nahbereich: Kindergarten und Grundschule;
- Einrichtungen höherer Zentralität: Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Altersheim, Krankenhaus, Spiel- und Sporthalle, Hallenbad, Friedhof, Spiel- und Sportanlagen und Freibad.

Diese Aufzählung deckt sich weitgehend mit den Beispielen von E r n s t³⁾. Diese Aufstellung enthält aber keine Verkehrseinrichtungen, die die Verkehrslage bestimmen. Deshalb muß zumindest in die Bemessungsgrundlage ein Posten für die Straßen aufgenommen werden, die keine Erschließungsfunktion haben und daher auch nicht Gegenstand eines Erschließungsbeitrags sind.

1) Vgl. § 4 III B 2 d

2) v. B a r b y, Städtebauliche Analysen und Modellrechnungen zur Aufschließung von Baugebieten, S. 30 f. (zit. Städtebauliche Analysen); v. B a r b y - F i s c h e r, Der Städtebauliche Bewertungsrahmen, S. 20 f.

3) E r n s t, Zur Reform, S. 24

B. Ermittlung der Gesamtkosten

Es verbleibt die Frage, wie die Kosten der einzelnen Posten in der Bemessungsgrundlage zu ermitteln sind. Zwei Wege werden vorgeschlagen: E r n s t und der CDU-Vorschlag wollen die Kosten überschlägig in konkreten Zurechnungsräumen ermitteln, S t e m m l e r will sie dagegen abstrakt nach einer Modellrechnung bestimmen. Diese beiden Vorschläge sollen nun im einzelnen in Verbindung mit den weiteren Zurechnungsfragen getrennt diskutiert werden.

II. Ablehnung der Berechnung nach Zurechnungsräumen

Nach dem Vorschlag von E r n s t und der CDU sollen Zurechnungsräume gebildet werden. In denen sind die Kosten der Grundausrüstung überschlägig nach Pauschalsätzen solcher Einrichtungen in modernen Siedlungseinheiten zu ermitteln und den abgabepflichtigen Grundeigentümern in diesem Gebiet nach einem Verteilungsschlüssel anzulasten, der sich an den städtebaulich bedingten relativen Wertsteigerungen orientiert. Als Zurechnungsräume kommen Baugebiet nach einem Bebauungsplan¹⁾, Siedlungseinheit²⁾ oder Gemeindegebiet³⁾ in Betracht. Gegen diesen Konstruktionsweg ergeben sich aber folgende Bedenken.

1) So die Vorstellungen der CDU, vgl. § 2 III

2) E r n s t, vgl. § 2 IV; T h i e m und VG Schleswig für die beitragsähnliche Auslegung des § 9 schl.-holst. KAG, allerdings in Verbindung mit dem Veranlassungsprinzip, Vgl. § 1 III B 1

3) So H a l s t e n b e r g - L e n o r t - R ö ß l e r und § 9 schl.-holst. KAG in der Auslegung des OVG Lüneburg sieht man bei diesen Vorschlägen vom Verursachungsprinzip ab. Vgl. § 2 I u. § 1 III B 2

A. Keine Erfassung der wertbildenden, bisher vorhandenen Grundausrüstung

Räumlicher Anwendungsbereich der Infrastrukturkostenabgabe ist das normale gemeindliche Entwicklungsgebiet: Baulückenfüllung im Siedlungsbereich; Arrondierung und Randerweiterung bestehender Siedlungseinheiten; Auffüllen zersiedelter Bereiche im Außenbereich; Verdichtung und Umstrukturierung im Einzelfall oder in kleineren Bereichen. In diesen Fällen überwiegen im Gegensatz zu den Entwicklungs- und Sanierungsgebieten nach dem StBauG die infrastrukturellen Vorleistungen, da sich die hinzukommende Bebauung an die vorhandene Bebauung und deren Infrastruktureinrichtungen anlehnt.

Soweit die Vorleistungen vor dem Erlass des Gesetzes erbracht wurden, ist es nicht möglich, sie zuzurechnen und sie somit der Kostenberechnung zugrunde zu legen. Die Bemessungsgrundlage müßte sich in diesem Fall auf Sachverhalte beziehen, die vor Erlass des Gesetzes abgeschlossen wurden. In dieser belastenden Rückwirkung wäre ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG zu sehen. Für Abgabengesetze hat das BVerfG¹⁾ ausdrücklich festgestellt: Aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit läßt sich der Rechtsgrundsatz ableiten, daß sich belastende Steuergesetze grundsätzlich nicht auf abgeschlossene Tatbestände erstrecken dürfen (Rückwirkungsverbot). Werden diese Vorleistungen vor Erlass des Gesetzes nicht berücksichtigt, fällt ein wesentlicher Teil der wertbildenden notwendigen Infrastrukturmaßnahmen aus der Kostenermittlung hinaus. Angesichts der langen Laufzeit von Infrastrukturinvestitionen stellt dies auch kein kurzes Übergangsproblem dar, sondern wird auf Jahre die Abgabenerhebung beeinflussen und eine vorteilsorientierte Kostenermittlung auf lange Zeit nicht ermöglichen.

1) BVerfGE 13, 270 f.

B. Beschränkte und ungleiche Kostenermittlung durch
Zurechnungsräume

Selbst wenn man davon ausgeht, daß zu einem späteren Zeitpunkt in ausreichender Weise wertbildende Vorleistungen erfaßt würden, so führte die Zurechnung nach dem Gebiet eines Bebauungsplanes, einer Siedlungseinheit oder einer Gemeinde nur zu einer beschränkten und ungleichen Kostenerfassung von Einrichtungen der Grundausrüstung¹⁾.

Das Gebiet eines Bebauungsplanes ist zu klein, um auch nur annähernd einen Teil der Grundausrüstung zu erfassen. Hinzu kommt, daß auf dieser Basis eine Kostenermittlung für die Wertsteigerungsfälle nach §§ 34 u. 35 BBauG, die außerhalb eines Bebauungsplanes entstehen, und die Fälle der Nutzungsverbesserung durch Ausnahmen oder Dispens nicht möglich ist.

Die Siedlungseinheit wird definiert als der Raum, der das kleinste gemeinsame Vielfache der Einzugsbereiche der Basiseinrichtungen wie Kindergärten, Grund- und Hauptschulen und Ladenzentren umfaßt²⁾. Dieses Gebiet erfaßt in der Regel nicht die Bildungs-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen höherer Zentralität. Der großräumige Einzugsbereich dieser Anlage führt vielmehr zu einer unterschiedlichen Ausrüstung der Siedlungseinheiten. Die Siedlungseinheit, in der keine oder nur ein Teil dieser Einrichtungen liegt, wird aus den umliegenden Gebieten mitversorgt. Es wäre weder eine vorteilsorientierte Lösung, diese Maßnahmen nicht zu erfassen,

1) Vgl. B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r, Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts, S. 63

2) Vgl. Planen und Bauen, Berichte der Bauverwaltung der Stadt Bielefeld, Bd. I, S. 11

da in diesem Fall nur ein geringer Teil der Kosten der Grundaussstattung den Grundeigentümern angelastet würde; noch könnten sie den Siedlungseinheiten zugerechnet werden, in denen sich die Anlagen befinden, da sonst trotz gleichem wertbildendem Infrastrukturgefüge unterschiedliche Kosten in den einzelnen Siedlungseinheiten angesetzt würden. Gegen diese Lösung sprechen auch raumordnungspolitische Bedenken. Durch diese Art der Zurechnung wäre die Planung der Versuchsung ausgesetzt, Einrichtungen höherer Zentralität dort zu platzieren, wo sie durch eine Abgabe am besten zu finanzieren wären, jedoch nicht dort, wo sie die Bevölkerung optimal versorgten¹⁾.

Auch das Gemeindegebiet ermöglicht als Zurechnungsraum nur eine beschränkte und ungleiche Kostenermittlung²⁾. In kleineren Gemeinden im Umland zentraler Orte könnten wesentliche wertbildende Einrichtungen der Grundaussstattung nicht erfaßt werden, da diese sich in der größeren Gemeinde befinden. Die Spillovers dieser Einrichtungen beeinflussen den Bodenwert besonders in Randgemeinden der Großstädte erheblich. Andererseits würden in den Orten mit zentralörtlicher Bedeutung Infrastruktureinrichtungen mit erfaßt und den dortigen Grundeigentümern zugerechnet, die einen überörtlichen Einzugsbereich haben.

1) Vgl. die Kritik des OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 901, zu der beitragsähnlichen Auslegung des § 9 schl.-holst. KAG.

2) B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r, Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts, S. 63

III. Berechnung nach Einheitssätzen

Es verbleibt nur noch die Möglichkeit, die Berechnung nach dem Vorschlag von S t e m m l e r durchzuführen, nämlich die Kosten abstrahiert von den örtlichen Gegebenheiten mit Hilfe einer Modellrechnung zu ermitteln, danach Einheitssätze zu bilden und diese nach einem wertdifferenzierenden Schlüssel zu verteilen.

Gegen diesen Vorschlag entfallen die vorstehenden Bedenken; denn es bestünden weder räumliche Grenzen, die eine Kostenermittlung verzerrten, noch würde auf vorhandene konkrete Infrastruktureinrichtungen Bezug genommen.

Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegrundstücke einerseits und Industriegrundstücke andererseits weichen in der Art der Bebauung sehr voneinander ab. Deshalb ist es schwierig, für beide Gruppen einen einheitlichen Maßstab zu finden, der den Einfluß der baulichen Nutzungsintensität wiedergibt. Die Abgabeberechnung soll daher für beide Kategorien getrennt dargestellt werden.

A. Berechnung für Wohn-, Geschäfts- und Gewerbeflächen

1. Abgabenmaßstab

Der Abgabenmaßstab knüpft an numerisch erfaßbare Eigenschaften des Abgabenschuldners oder der Tatbestandsverwirklichung an und macht die Höhe der Abgabenschuld davon abhängig¹⁾. Bei Beiträgen oder Beitragssteuern soll er zugleich ein Maß für den empfangenen Vorteil - hier

1) Vgl. K r u s e, Steuerrecht I, S. 22

städtebaulich bedingte Bodenwertsteigerungen - sein¹⁾. Nun hat sich die Kostenverteilung an den drei Wertsteigerungsdeterminanten Art und Maß der baulichen Nutzung sowie Lage zu orientieren. Nur einer dieser Faktoren kann als Abgabenmaßstab verwendet werden.

Am zweckmäßigsten legt man den Verteilungsfaktor "Maß der baulichen Nutzung" zugrunde, denn für ihn lassen sich leicht numerische Indikatoren finden. Der wertdifferenzierende Einfluß von Lage und Art der baulichen Nutzung kann dann im Abgabensatz berücksichtigt werden.

Numerisch erfaßbare Eigenschaften des im Tatbestand angesprochenen Grundstücks, die zugleich vorteilsorientierte Indikatoren für das Maß der baulichen Nutzung darstellen, sind Geschoßfläche, Geschoßflächenzahl und Rohbaukosten. Für Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegrundstücke ist der zweckmäßigste Maßstab die Geschoßfläche des abgabenbetroffenen Grundstücks. Zwischen ihr und dem Bodenwert besteht die engste Korrelation im Vergleich zu den anderen Größen.

Die Rohbaukosten steigen mit größeren Geschoßzahlen an. Dies führte zu höheren Abgabebeträgen, während gerade der Grundstückswert von der Geschoßzahl 5 an wegen dieses Kostenanstiegs nur noch unterproportional steigt²⁾. Der Rohbaukostenmaßstab ist auch unpraktikabel, da er zum Zeitpunkt der Baureife nicht genau feststellbar ist; er müßte nach auf Orts- oder Landesebene festzusetzenden Pauschalsätzen berechnet werden.

1) Vgl. E y b e n, Abgabenform des Beitrags, S. 103 ff.
H a l l e r, Die Steuer, S. 344

2) Vgl. § 4 III B 1 b

Die Geschoßflächenzahl (Verhältnis von Geschoßfläche zu Grundstücksfläche) ist ebenfalls ein ungenauer Nutzenmaßstab; sie führt im Einzelfall zu sehr abweichenden Ergebnissen, da sie über die Grundstücksfläche den Einfluß unbebauten Hinterlandes oder ungünstiger Grundstückszuschnitte mit berücksichtigt und damit individuelle Wertmerkmale¹⁾²⁾ Einfluß auf den Nutzenmaßstab gewinnen läßt. Dies soll folgendes Beispiel verdeutlichen: Zwei Grundstücke mit der gleichen Straßenfrontlänge von 20 m liegen nebeneinander und sind je mit einem Haus von 200 qm Geschoßfläche bebaubar. Das eine Grundstück hat eine Tiefe von 20 m, das andere von 40 m. Die Geschoßflächenzahl beträgt im ersten Fall 0,5, im zweiten 0,25. Das erste Grundstück müßte nach diesem Abgabenmaßstab mit der doppelten Abgabenhöhe belastet werden, obwohl beide Grundstücke durch die Planung die gleiche bauliche Nutzbarkeit erhalten haben.

Als Abgabeneinheit soll deshalb im folgenden 1 qm Geschoßfläche (GFL) zugrunde gelegt werden.

-
- 1) Zum Einfluß individueller Wertmerkmale vgl. G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 188 ff.
 - 2) Der Einfluß individueller Wertmerkmale auf die Abgabenverteilung muß ausgeschaltet werden. Wertsteigerungen, die auf diesen Merkmalen beruhen, stellen kein abschöpfbares Transfereinkommen dar, da städtebauliche Maßnahmen auf diese Merkmale nicht einwirken, sieht man einmal von den Umlegungsmaßnahmen ab, die aber nicht Gegenstand dieser Konstruktion sind. Diese Faktoren sind dem Grundeigentümer zuzurechnen; denn es ist sein Vor- oder Nachteil, ob sein Grundstück gut oder schlecht geschnitten ist, die Grundwasserverhältnisse zum Bauen günstig oder ungünstig sind oder sein Grundstück eine Hanglage hat, die umfangreiche Stützmaßnahmen erforderlich macht.

Zu sehr groben Ungenauigkeiten führt dieser Maßstab aber dann, wenn Gewerbeflächen zum Teil mit technischen Anlagen überbaut werden, wie dies z.B. bei Tankstellen der Fall ist. Hier wird empfohlen, eine fiktive Geschoßfläche zu berechnen, indem die Grundstücksfläche mit der durchschnittlichen Geschoßflächenzahl des Baugebietes multipliziert wird.

2. Abgabensatz

a. Grundstruktur des Abgabensatzes

Der Abgabensatz gibt an, welcher Kostenbetrag in Deutscher Mark für eine Abgabeneinheit des Abgabenmaßstabes - hier 1 qm Geschoßfläche - zu zahlen ist.

Bei den Beiträgen wird dieser Kostensatz konkret ermittelt: Die Gesamtkosten der in der Bemessungsgrundlage real erfaßten Einrichtungen werden durch die Gesamtmenge der Abgabeneinheiten dividiert, die bei den Grundeigentümern vorhanden sind, denen die Öffentliche Leistung zugerechnet wird. Hier soll die Kostenermittlung abstrakt nach einer Modellrechnung erfolgen, d.h. für alle Abgabenschuldigen wird pauschal ein einheitlicher Kostensatz (Einheitssatz = ES) für die Kostenposten der Bemessungsgrundlage pro Abgabeneinheit ausgeworfen.

Da die Kosten der Grundausrüstung im Hinblick auf den Vorteil der Allgemeinheit zu reduzieren sind, kann von diesem Einheitssatz nur ein bestimmter Anteil (g) den Grundeigentümern angelastet werden. Für eine vorteilsorientierte Kostenverteilung muß der Abgabensatz weiterhin den unterschiedlichen Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf Lage und Nutzungsart des Grundstücks be-

rücksichtigen. Die Staffelung des Abgabensatzes nach dem Einfluß dieser Größen soll hier einstweilen mit dem Verteilungsfaktor (v) bezeichnet werden.

Als Formel lautet der Abgabensatz allgemein:

$$AS = v \cdot g \cdot ES$$

b. Berechnung des Einheitssatzes

Wie ist nun der Einheitssatz zu bestimmen? Eine Modellrechnung, wie sie S t e m m l e r vorschwebt, die den durchschnittlichen Aufwand für die Grundausstattung in modernen Siedlungen pro qm Geschoßfläche wiedergibt, liegt nicht vor. Um einen Anhalt für die weitere Diskussion zu bekommen, wird in Tabelle 1 überschlägig ein Einheitssatz für die Grundausstattung nach städtebaulichen Orientierungswerten als Beispiel berechnet.

Dazu wird von dem von v. B a r b y ¹⁾ entwickelten Modell für Herstellungskosten und Flächenbedarf von Folgeeinrichtungen ausgegangen, dem die in der Bemessungsgrundlage als Kostenposten erfaßten Einrichtungen bis auf die Verkehrsanlagen zugrunde liegen. Dieses Modell enthält alle wesentlichen, notwendigen kommunalen Infrastruktureinrichtungen. Im Nahbereich werden Kindergarten und Schule als notwendig angesehen. Bei den Einrichtungen höherer Zentralität geht v. B a r b y von einer Ausstattung aus, die bei einer Einwohnerzahl von etwa 20.000 in Wohnsiedlungen in der Regel vorhanden sind. Ausnahmen bilden Krankenhaus und Friedhof, deren Einzugsbereiche in der Regel über 50.000 liegen.

1) v. B a r b y, Städtebauliche Analysen, S. 30, Zahlentafel 5; v. B a r b y - F i s c h e r, Der Städtebauliche Bewertungsrahmen, S. 21, Zahlentafel 5

Tabelle 1: Herstellungskosten und Flächenbedarf
notwendiger Infrastruktureinrichtungen
pro Einwohner

Nr.	Einrichtungen	Herstellungskosten DM/E	Flächenbedarf qm/E
1	Kindergarten	120	0,40
2	Grundschule	585	1,50
3	Hauptschule	315	1,00
4	Realschule	300	0,20
5	Gymnasium	370	0,50
6	Altenheim	400	0,50
7	Krankenhaus	700	1,40
8	Spiel- und Sporthalle	180	0,20
9	Hallenbad	115	0,10
10	Friedhof	125	5,00
11	Spiel- und Sportanlagen	240	6,00
12	Freibad	150	2,00
13	Verkehrsfläche	1100	10,00
Gesamtsumme/E		4700	28,80

Kostenstand 1970

Quellen: Herstellungskosten und Flächenbedarf der
Einrichtungen Nr. 1 - 12 bei: v. B a r b y,
Städtebauliche Analysen S. 30, Zahlentafel 5;
ebenso bei v. B a r b y - F i s c h e r,
Der Städtebauliche Bewertungsrahmen, S. 18;
Flächenbedarf pro Einwohner der Einrichtung
Nr. 13 bei: B o r c h a r d, Artikel "Städte-
bauliche Orientierungswert", HdwbRO Bd 3,
Sp. 3195; Herstellungskosten der Einrichtung
Nr. 13 bei: v. B a r b y - F i s c h e r,
Der Städtebauliche Bewertungsrahmen, S. 18

Soweit die Einrichtungen nicht innerhalb der betroffenen Gemeinde vorhanden sind, müssen sie in benachbarten Orten mit entsprechenden Funktionsbereichen bereitgehalten werden. Erweitert wurde die Aufstellung um die Werte für Verkehrsflächen, die nicht der Erschließung von Grundstücken dienen.

In dieser Modellrechnung mußte zwischen Herstellungskosten (HK) und Flächenbedarf (FB) unterschieden werden. Eine Normierung der Bodenkosten war nicht möglich, da diese in den einzelnen Siedlungsgebieten sehr unterschiedlich sind. Die Werte der Modellrechnung sind auf die Einheit Einwohner (E) bezogen; sie lassen sich über den durchschnittlichen Geschoßflächenanteil pro Einwohner, den man zur Zeit mit etwa 30 qm GFL/E annehmen könnte ¹⁾, auf qm Geschoßfläche - den Abgabemaßstab - umrechnen.

$$\frac{HK}{E} : \frac{qm\ GFL}{E} = \frac{HK}{qm\ GFL} = \frac{4700}{30} = 156,67\ (DM/qm\ GFL)$$

$$\frac{FB}{E} : \frac{qm\ GFL}{E} = \frac{FB}{qm\ GFL} = \frac{28,8}{30} = 0,96\ (qm\ Boden/qm\ GFL)$$

Die Summe der Herstellungskosten pro qm GFL und des Flächenbedarfs multipliziert mit dem örtlichen Bodenwert (B) ergeben den Einheitssatz:

$$ES = \frac{HK}{qm\ GFL} + \frac{FB}{qm\ GFL} \cdot B = 156,67 + 0,96\ (DM/qm\ GFL)$$

1) Vgl. v. B a r b y, Städtebauliche Analysen, S. 22;
B o r c h a r d, Artikel "Städtebauliche Orientierungswerte", HdwbrO Bd. 3, Sp. 3189

Die Umrechnung ist für Flächen problematisch, die nicht als Wohnflächen genutzt werden, da streng genommen sich ein Geschoßflächenanteil pro Einwohner nur für Wohnflächen festlegen läßt. Diesem Bedenken wird aber Rechnung getragen; der abweichende Einfluß der Infrastruktur auf die anderen Arten der baulichen Nutzung wird im Abgabensatz über den Verteilungsfaktor (v) berücksichtigt.

Die Bodenkosten im Einheitssatz können mit Hilfe des Flächenbedarfsfaktors (Faktor vor B) nach den örtlichen Preisverhältnissen in einen Kostenbetrag umgerechnet werden.

Die Herstellungskosten verändern sich mit der Zeit. Die Kosten für den hier überschlägig berechneten Einheitssatz beziehen sich auf das Jahr 1970. Der Einheitssatz müßte alle ein bis zwei Jahre erneut berechnet und durch Rechtsverordnung auf Bundes- oder Landesebene neu festgelegt werden.

Legt man den hier ermittelten Einheitssatz zugrunde, kann der Abgabensatz nach dem jetzigen Stand der Diskussion folgendermaßen umschrieben werden:

$$\begin{aligned} \text{AS} &= v \cdot g \left(\frac{\text{HK}}{\text{qm GFL}} + \frac{\text{FB} \times \text{B}}{\text{qm GFL}} \right) \\ \text{AS} &= v \cdot g (156,67 + 0,96 \text{ B}) \quad (\text{DM/qm GFL}) \end{aligned}$$

C. Berücksichtigung des Vorteils der Allgemeinheit

Städtebauliche Maßnahmen kommen auch der Allgemeinheit zugute. Insbesondere die Infrastruktureinrichtungen sind in erster Linie an die verschiedenen Benutzergruppen der Allgemeinheit adressiert; für die Grundeigentümer stellen sie sich nur als "beiläufige" externe pekuniäre Effekte auf den Bodenwert dar. Der Einheitssatz ist deshalb im Hinblick auf die Vorteile der Allgemeinheit zu reduzieren

(Bestimmung von g). In welchem Verhältnis man die Kosten aufteilt, hängt davon ab, wie man die Bodenwertsteigerungen gegenüber den Vorteilen der Allgemeinheit abwägt. Dazu liegen keine hinreichenden Untersuchungen vor.

In Durchbrechung des Verursachungsprinzips des § 9 schl.-holst. KAG hat das OVG Lüneburg ¹⁾ den Grundeigentümern einen Kostensatz von 40 % nach dem Vorteilsprinzip angerechnet; dieser wird hier ebenfalls zugrunde gelegt.

$$g = \frac{40}{100}$$

Genauere Abwägungen können möglicherweise zu anderen Prozentzahlen führen. Der prozentuale Abschlag könnte auch unter bodenordnungspolitischen Zielvorstellungen verändert werden, je nachdem wie hoch man den Grundeigentümer nach diesen Vorstellungen belasten will.

Der Abgabensatz mit dem reduzierten Einheitssatz lautet dann:

$$AS = v \frac{40}{100} \left(\frac{HK}{qm \text{ GFL}} + \frac{FB \times B}{qm \text{ GFL}} \right)$$

$$AS = v \frac{40}{100} (156,67 + 0,96 B)$$

$$AS = v (62,67 + 0,38 B)$$

d. Staffelung des Abgabensatzes nach einer Lageklassen-
tabelle je Nutzungsart

Es verbleibt das schwierigste Problem: den Abgabensatz nach dem Einfluß der städtebaulichen Maßnahmen auf die Wertsteigerungsdeterminanten Nutzungsart und Lage zu

1) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 902

staffeln. Indikatoren, die diesen Einfluß anzeigen, sind nicht vorhanden, da die kleinräumlichen Beziehungen noch weitgehend unerforscht sind¹⁾. Man könnte aber daran denken, den Abgabensatz unterschiedlich nach dem Gesamteinfluß von Lage und Art der baulichen Nutzung auf den Bodenwert festzulegen. Damit fließen zwar auch andere Wertsteigerungseffekte, z.B. durch externe private Maßnahmen²⁾ in den Verteilungsschlüssel ein. Da aber allein der relative Einfluß städtebaulicher Maßnahmen auf den Bodenwert berücksichtigt werden soll, würden diese Indikatoren noch ein hinreichendes Maß abgeben, wenn man das Verhältnis der sonstigen Wertsteigerungen zu den städtebaulich bedingten im allgemeinen als konstant ansehen könnte.

Indikatoren für solche Schlüssel existieren ebenfalls nicht; sie sind aber wesentlich leichter zu entwickeln als Größen, die den rein städtebaulich bedingten Einfluß wiedergeben. Deshalb wird hier vorgeschlagen, einen Verteilungsschlüssel auszuarbeiten, der sich an dem relativen Gesamteinfluß dieser Determinanten orientiert.

aa. Grundkonzeption eines Lageklassensystems

Unter gleichen Rahmenbedingungen und konstanten Marktverhältnissen bestimmen Nutzungsart und -intensität, Lage und individuelle Wertmerkmale, wie Größe, Form, Baugrundverhältnisse usw. weitgehend³⁾ die Wertunter-

1) Vgl. § 4 III B 2 d

2) Vgl. § 4 III A 2

3) Vernachlässigt wird die mehr oder minder substitutive Nachfragebeziehung unter den einzelnen Teilmärkten, vgl. § 4 III A 1 b

schiede zwischen baureifen oder bebauten Grundstücken¹⁾. Diese Wertunterschiede sind deshalb unter diesen Bedingungen ein Indikator für den Einfluß dieser Faktoren. Eliminiert man den Einfluß individueller Wertmerkmale und den der Nutzungsintensität aus dem Bodenwert, so zeigen die dann bestehenden Wertunterschiede den Einfluß von Nutzungsart und Lage an.

Den Einfluß der Grundstücksgröße kann man aussondern, indem der Bodenwert pro qm Grundstück ermittelt wird. Geschieht dies nur für Bodenwerte gebietstypischer Grundstücke, so sind die anderen individuellen Wertmerkmale ebenfalls weitgehend neutralisiert²⁾. Aus den Bodenwerten pro qm Grundstücksfläche kann man den Einfluß der Nutzungsintensität eliminieren, indem man den Geschoßflächenwert³⁾ berechnet. Mit den Unterschieden zwischen den Geschoßflächenwerten ist ein Indikator gefunden, der den Einfluß von Lage und Nutzungsart anzeigt. Ließen sich zwischen unterschiedlichen Werten dieses Indikators und den verschiedenen Lageverhältnissen von baulichen Nutzflächen bestimmter Nutzungsarten statistische Gesetzmäßigkeiten finden, so könnte man eine Lageklassentabelle als Verteilungsschlüssel für den Abgabsatz entwickeln. Flächen gleicher Wertigkeit pro qm Geschoßfläche müßten nach Nutzungsart und typischen Lagemerkmale beschrieben, nach Lageklassen geordnet und abgestuft nach der Wertigkeit in einer Tabelle zusammengefaßt werden.

1) Vgl. § 4 III A 1 b

2) Vgl. die Methoden zur Ermittlung der Richtwerte, dazu: G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 137; vgl. aber auch N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 27 ff, der die Bodenwerte auf ein Normgrundstück bezieht, das in etwa seiner Größe und Form nach notwendig ist, um die baurechtlichen Vorschriften zu erfüllen.

3) Bodenwert / qm
GFZ = Geschoßflächenwert

Für jede Lageklasse müßte auf Grund der Wertrelationen zwischen den Lageklassen ein Verteilungsfaktor berechnet werden, der mit dem Einheitssatz multipliziert, den Abgabensatz je Lageklasse ergäbe. Um den Abgabensatz für ein abgabenbetroffenes Grundstück zu ermitteln, wären die konkreten Lageeigenschaften der baulichen Nutzflächen unter die Lagemerkmale einer Lageklasse der jeweiligen Nutzungsart zu subsumieren.

bb. Beispiel einer Lageklassentabelle

Ein konkreter Verteilungsschlüssel dieser Art liegt nicht vor. Um eine Lageklassentabelle zu entwickeln, müßte eine bodenwirtschaftliche Untersuchung durchgeführt werden, die eine Reihe von Richtwertkarten unterschiedlicher Jahrgänge in verschiedenen Gemeinden und die dazugehörige Lagewirklichkeit danach analysiert, welche Gesetzmäßigkeiten zwischen typischen Lagemarken bei Grundstücken gleicher Nutzungsart und den Wertunterschieden pro qm Geschoßfläche bestehen¹⁾. Eine andere Untersuchung könnte Kaufpreise zugrunde legen, aus denen vorher die individuellen Wertmerkmale zu bereinigen wären²⁾.

Ohne diesen bodenwirtschaftlichen Untersuchungen vorzugreifen zu wollen, soll der hier vorgetragene Vorschlag durch ein Beispiel verdeutlicht werden.

1) Einen ersten Ansatz in diese Richtung enthält die Karte 11 der Arbeit von P o l e n s k y, Die Bodenpreise in Stadt und Region München, die die Geschoßflächenpreise in München für unbebaute Grundstücke aus dem Jahre 1971/72 darstellt. Diese Karte läßt deutlich und anschaulich den Einfluß der Lage hervortreten, ohne allerdings im Begleittext die unterschiedlichen Lagen nach ihren typischen Merkmalen zu beschreiben.

2) Eine vergleichbare Methode liegt der nun folgenden Lageklassenbeschreibung von N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 27 ff. zugrunde.

N a e g e l i hat in seinem Bewertungssystem für Schweizer Verhältnisse die in Tabelle 2 vorgestellte Lageklassenbeschreibung entwickelt¹⁾. Sie wurde den deutschen Verhältnissen angepaßt²⁾. Die Wohnflächen einerseits und die Geschäfts- und Gewerbeflächen andererseits haben in den einzelnen Lageklassenstufen die gleiche Wertigkeit. Die 8 Lageklassen bei N a e g e l i sind auf die Maßstäbe Gesamtanlagewert, Baukosten, Baumasse und jährlicher Mietzins bezogen; da Baumasse, Baukosten und jährlicher Mietzins dem Geschoßflächenmaßstab in etwa vergleichbare Maßstäbe für die Nutzenintensität sind, könnte eine Lageklassentabelle bezogen auf den qm Geschoßfläche ähnlich aussehen.

Eine normierte Tabelle müßte allerdings präzisere Lagebeschreibungen enthalten und eventuell die Lageklassen noch weiter differenzieren³⁾. Eine bodenwirtschaftliche Untersuchung könnte, wie es in der Tabelle von N a e g e l i schon anklingt, ergeben, daß sich typische Lagemerkmale nach dem zentralörtlichen Gliederungssystem ergeben.

-
- 1) N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 17 f.; vgl. auch die Spezifizierung dieser Tabelle für den Kanton Schaffhausen, Reglement für die Bewertung der Grundstücke vom 18. Oktober 1968, S. 22; eine weitere Darstellung bei G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 174 u. 268.
 - 2) Vgl. dazu G e r a r d y, Praxis der Grundstücksbewertung, S. 174 u. 268
 - 3) Die Karte 11 in: P o l e n s k y, Die Bodenpreise in Stadt und Region München, deutet darauf hin, daß spezifische bodenwirtschaftliche Untersuchungen zu einer noch feineren Differenzierung kommen können; denn die Untersuchung unterscheidet allein für den städtischen Raum München 8 Wertstufen pro qm/GFL.

Tabelle 2 : Lageklassentabelle

Lage- klasse	Lageklassenbeschreibung für Wohnflächen	Lageklassenbeschreibung für Geschäfts- und Gewerbeflächen
L1	Siedlungen in rein ländlichen Gebieten, weit entfernt von zentralen Orten, verkehrsunünstig gelegen	Geschäfte in rein ländlichen Gegenden, weit entfernt von zentralen Orten, verkehrsunünstig gelegen
L2	Kleine und mittlere Dörfer im Einzugsgebiet zentraler Orte, für Pendler noch gerade erreichbar	Geschäfte und Betriebe in kleinen und mittleren Dörfern am Rande des Einzugsbereiches zentraler Orte
L3	Ortskerne größerer Dörfer; Wohngebiete in Kleinstädten; Wohnlage in Vororten und am Stadtrand größerer Städte, öffentliche Verkehrsmittel vorhanden	Lager und Ausstellungen von Großhandel und Vertretungen, Büros mit geringem Kundenbesuch am Rande der Städte
L4	Wohnlage in Großstädten; bevorzugte Wohngebiete am Rande der Großstadt, öffentliche Nahverkehrsmittel im Nahbereich, gute Straßenanbindung	Geschäfts- und Bürolage in Kleinstädten; Büros, Geschäfte, Dienstleistungsbetriebe (Sparkassenfilialen, Praxen) in Vororten und am Stadtrand größerer Städte

noch Tabelle 2 :

Lage- klasse	Lageklassenbeschreibung für Wohnflächen	Lageklassenbeschreibung für Geschäfts- und Gewerbeflächen
L5	Exklusive Wohngegenden in Großstädten (Villen, Einfamilienhäuser); Wohnungen in der Nähe von Knotenpunkten des Verkehrs und in der Nähe von Hauptstraßen im großstädtischen Bereich mit gemischter Nutzung	Beste Geschäftslagen in Kleinstädten; Lokale, Büros, Restaurants, Praxen außerhalb der Kernlagen großer Städte
L6		Beste Geschäftslage in Mittelstädten; Neben- straßen im Zentrum der Großstädte und andere sekundäre Lagen der City mit zumeist reiner ge- schäftlicher Nutzung (im Erdgeschoß Spezial- geschäfte, Kinos, Gast- stätten, Banken; in den Obergeschoßen Arzt- und Anwaltspraxen oder Büros)
L7		Einkaufsstraßen und Plätze in erstklassiger Verkaufslage der City mit führenden Spezial- geschäften, Premieren- kinos und Warenhäusern; Grundflächenzahl bis 1,0
L8		Eng begrenzter Bezirk im Brennpunkt der City von Großzentren, z.B. Kröpcke in Hannover, Mönkeberg- straße in Hamburg

Die Lageklassenbeschreibung könnte durch den Bund, die Länder oder die Gemeinden eigenständig normiert werden; die beste Möglichkeit wäre aber wahrscheinlich, daß die Gemeinden eine bundeseinheitliche Tabelle nach ihren örtlichen Verhältnissen konkretisieren und modifizieren. Eine endgültige Antwort können allerdings erst eingehende Untersuchungen der Lageverhältnisse in verschiedenen Städten und Gemeinden geben.

Ein ungeklärtes Problem ist, wie praktikabel eine Lageklassentabelle sein wird. Lassen sich die typischen Lage-merkmale so präzise umschreiben, daß Rechtsstreitigkeiten über die Subsumtion konkreter Lageeigenschaften der baulichen Nutzflächen unter die jeweilige Lageklassenbeschreibung weitgehend vermieden werden? Dies können erst die Deskriptoren der hier vorgeschlagenen bodenwirtschaftlichen Untersuchung zeigen.

Immerhin hat sich die hier vorgestellte Lageklassentabelle nach der Erfahrung der Kommission für Grundstücksschätzungen des Kantons Schaffhausen als praktikabel erwiesen. Dort wurden die Grundstücke für die Vermögensbesteuerung nach dem System N a e g e l i mit Hilfe einer Lageklassentabelle und nach dem Ertragswertverfahren bewertet. Gegen die Bewertung legten nur 3,3 % der Grundeigentümer Widerspruch ein, wobei die Mehrzahl der Einsprüche sich gegen das Ertragswertverfahren richtete¹⁾. Von diesen wurden nur neun (0,05 %) vor einem Gericht weiter verfolgt.

1) Kommission für Grundstücksschätzungen des Kantons Schaffhausen, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen über die Durchführung und Ergebnisse der zweiten Gesamtrevision der Grundstücksschätzung auf den 1. Januar 1971, S. 23 f. (zit. Bericht)

Die geringe Zahl der Rechtsmittelverfahren hatte einen weiteren Grund in der bürger nahen Durchführung des Bewertungsverfahrens durch unabhängige, "verwaltungsferne"¹⁾ Schätzkommissionen. Die Grundeigentümer wurden nicht einfach mit einem Abgabenbescheid belastet, sondern die Schätzkommissionen besichtigten die Grundstücke, suchten das aufklärende und informierende Gespräch mit den Grundeigentümern und standen besonders älteren Bürgern beratend zur Seite ²⁾.

Ein entsprechendes Verfahren empfiehlt sich auch für die Erhebung der Infrastrukturkostenabgabe. Eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten über die Lageklassenzuordnung könnte so im Vorfeld der Abgabenerhebung geklärt werden.

cc. Ansätze zur Bestimmung des Verteilungsfaktors

Die Verteilungsfaktoren je Lageklasse, die den Abgabensatz nach dem Einfluß von Lage und Nutzungsart variieren, könnten folgendermaßen bestimmt werden.

Die niedrigsten Geschoßflächenwerte der Lageklasse 1 basieren auf abgelegenen Bauflächen im ländlichen Bereich, deren Wert in etwa dem des landwirtschaftlich genutzten Bodens entspricht. Deshalb wird dieser Lageklasse minimal 0 % des reduzierten Einheitssatzes zugeordnet. Für den Maximalwert der obersten Lageklasse, zumeist Geschäftslage im Brennpunkt der City ³⁾, werden 100 % in Ansatz gebracht. Für die dazwischenliegenden Lageklassen unterschiedlicher Nutzungsart wird

1) Zur Zusammensetzung der Kommission aus ehrenamtlichen Mitgliedern vgl. Kommission für Grundstücksschätzungen des Kantons Schaffhausen, Bericht, S. 13

2) Vgl. Kommission für Grundstücksschätzungen des Kantons Schaffhausen, Bericht, S. 14 f.

3) Die Karte 11 in: P o l e n s k y, Die Bodenpreise in Stadt und Region München, zeigt, daß aber auch exklusive Villenviertel den gleichen Geschoßflächenwert haben wie Spitzenlagen in der City.

ein bestimmter Prozentsatz festgelegt, der sich an dem Wertunterschied pro qm Geschoßfläche orientiert. Da der reduzierte Einheitssatz mit 0 % auf den Minimalwert der Lageklasse 1 bezogen wird, empfiehlt es sich, die Wertunterschiede ebenfalls auf diese Basis zu beziehen. Die Differenz (d) zwischen den Geschoßflächenwerten in den einzelnen Lageklassen und dem Minimalwert in Lageklasse 1 ist dann der Maßstab, an dem sich die Abstufung des Abgabensatzes nach Lage und Nutzungsart orientiert. Der Verteilungsfaktor wird dann folgendermaßen bestimmt: Dem gesamten Wertunterschied (d) zwischen dem Minimalwert in Lageklasse 1 und dem Maximalwert der höchsten Lageklasse entsprechen 100 % des reduzierten Einheitssatzes, dann kann dem Wertunterschied (d) der Lageklasse (n) (p) Prozent zugeordnet werden.

$$\frac{p}{100} = \frac{d_n}{d_g}$$

Um den Abgabensatz zu berechnen, muß der Prozentsatz je Lageklasse in eine Verhältniszahl umgewandelt werden. Der Verteilungsfaktor ist dann allgemein:

$$v = \frac{d_n}{d_g}$$

Dieser Verteilungsfaktor kann nur auf Grund eingehender statistischer Untersuchungen bestimmt werden. Die oben bereits angeregte bodenwirtschaftliche Untersuchung müßte die Differenzen der Geschoßflächenwerte für die einzelnen Lageklassen dahingehend analysieren, ob nicht feste Wertrelationen zwischen ihnen bestehen. Das Bewertungssystem von N a e g e l i, das auf statistischen Gesetzmäßigkeiten des Bodenmarkts beruht ¹⁾, und eine

1) N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 11 u. 27

Untersuchung von G e r a r d y ¹⁾ über die Wertrelationen zwischen schlechten, mittleren, guten und exklusiven Wohnlagen, deuten darauf hin, daß die Wertverhältnisse weitgehend konstant sind. Wahrscheinlich werden sich keine festen Verteilungsfaktoren je Lageklasse ermitteln lassen, sondern nur Grenzen, innerhalb der diese Faktoren schwanken können. In diesen Bereichen können dann die Gemeinden entsprechend der örtlichen Abweichungen Lagefaktoren festlegen.

Sollten die statistischen Untersuchungen nur zu regional oder zeitlich beschränkten Gesetzmäßigkeiten führen, so müßten die Verteilungsfaktoren je Lageklasse zeitlich überprüft oder für bestimmte Regionen getrennt ermittelt werden. Um im letzteren Fall trotzdem den Abgabensatz im Bundesgebiet gleichmäßig zu staffeln, müßte die maximale Differenz der Geschoßflächen (d_g) als einheitliche Bezugsgröße festgelegt und die regional unterschiedlichen Wertdifferenzen der Lageklassen darauf bezogen werden.

e. Normierung der Bodenkosten im Einheitssatz

Es bleibt das Problem, die Bodenkosten im Einheitssatz nach den örtlichen Bodenwerten zu bestimmen. Zwei Möglichkeiten bieten sich an.

1) G e r a r d y, Kriterien zur Begutachtung von Grundstückswerten, in: Bodenordnung und Grundstückswertermittlung nach Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, Städtebauliche Beiträge 1/1973, S. 92

Der Bodenwert könnte nach den durchschnittlichen Bodenpreisen für Gemeinbedarfs- und Verkehrsflächen in den einzelnen Lageklassen durch den Bundes-, Landes- oder Ortsgesetzgeber festgelegt werden.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, nur den durchschnittlichen Bodenwert in der höchsten Lageklasse zu ermitteln, als Maximalwert festzulegen und ihn entsprechend dem Lageklassenmaßstab zu reduzieren. Dieses Verfahren hat den Vorteil: Herstellungskosten und Bodenkosten können zu einem Einheitssatz zusammengezogen und einheitlich normiert werden. Praktikabler und deshalb vorzugswürdiger erscheint die zweite Lösung.

Für die folgenden Berechnungsbeispiele zur Bestimmung der Abgabenhöhe wird willkürlich ein Bodenwert von 200,-- DM pro qm Gemeinbedarfs- und Verkehrsfläche in Lageklasse 8 angenommen. Der Abgabensatz wäre dann:

$$AS = v (62,67 + 0,38 \times 200,00) = v 138,67 \text{ (DM/qm GFL)}$$

3. Berechnung der Abgabenhöhe

Wie wird nun die Abgabenhöhe berechnet? Der Abgabensatz für 1 qm Geschoßfläche eines bestimmten Grundstückes wird bestimmt, indem die Wohn- oder/und Geschäftsflächen nach ihren konkreten Lageeigenschaften unter die Merkmale einer Lageklasse subsumiert werden. Der Lagefaktor dieser Lageklasse wird dann mit dem reduzierten Einheitsatz multipliziert und ergibt den Abgabensatz.

Liegt ein gemischt genutztes Grundstück vor, so sind die Abgabensätze für die unterschiedlichen Nutzungsarten getrennt zu ermitteln.

Der Abgabenmaßstab "Geschoßfläche" läßt sich aus den Planungsdaten des Grundstücks nach folgenden Formeln errechnen¹⁾:

$$\text{GFL} = \text{Grundfläche} \times \text{Geschoßzahl}$$

$$\text{GFL} = \text{Grundflächenzahl} \times \text{Geschoßzahl} \times \text{Grundstücksfläche}$$

$$\text{GFL} = \text{Geschoßflächenzahl} \times \text{Grundstücksfläche}$$

Für gemischt genutzte Grundstücke sind die Geschoßflächen nach Nutzungsarten getrennt zu berechnen.

Die Abgabenhöhe ergibt sich aus dem Produkt von Abgabensatz und Abgabenmaßstab (qm Geschoßfläche).

$$\text{Abgabenhöhe} = \text{AS} \times \text{GFL}$$

Für gemischt genutzte Grundstücke werden die Produkte getrennt ermittelt und zusammengezählt.

Liegt eine Nutzungsverbesserung vor, so wird die Abgabe nach der Differenz der Abgabenhöhen bei alter und neuer Nutzung berechnet.

4. Berechnungsbeispiele

Um die hier vorgeschlagene Berechnungsmethode anschaulich zu machen, wird für die Grundfälle der Nutzungsumwidmung und -verbesserung je ein fiktives Beispiel berechnet.

1) Vgl. M e y e r, Claus, Theoretische Bauleitplanung, S. 15

Zugrunde gelegt wird das in Tabelle 2 vorgestellte Beispiel einer Lageklassentabelle. Ausgangssituation sei eine Großstadt. Diese legt nun durch Ortssatzung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse folgende hier angenommenen Verteilungsfaktoren fest:

Lageklasse	Verteilungsfaktor (v)	
	Wohnflächen	Geschäftsflächen
L 3	0,18	0,20
L 4	0,30	0,33
L 5	0,52	0,50
L 6	-	0,62
L 7	-	0,83

a. Umwandlung zu Wohnbauland

Ein 600 qm großes baureif gewordenes Grundstück (Grundflächenzahl 0,4, mit einem zweigeschossigen Wohnhaus bebaubar), am Stadtrand der Großstadt gelegen, hat die Lageklasse 3.

Abgabensatz für Wohnbauland in Lageklasse 3 :

$$AS = 0,18 \times 138,67 = 24,96 \text{ (DM/qm GFL)}$$

Abgabenmaßstab :

$$GFL = 600 \times 0,4 \times 0,2 = 480 \text{ (qm GFL)}$$

Abgabenhöhe :

$$GFL \times AS = 11,980,80 \text{ (DM)}$$

Auf den qm Boden bezogen ergibt sich eine Abgabe von 19,96 DM.

b. Umwandlung zu reinem Geschäftsbauland

Ein 1000 qm großes, baureif gewordenes Grundstück in einem Nebenzentrum am Stadtrand kann dreigeschossig überbaut werden; im Erdgeschoß soll ein Supermarkt eingerichtet werden, in den Obergeschossen Arztpraxen und Büros. Die Grundflächenzahl beträgt 0,3, die Lageklasse 4.

Abgabensatz für Geschäftsflächen in Lageklasse 4 :

$$AS = 0,33 \times 138,67 = 45,76 \text{ (DM/qm GFL)}$$

Abgabenmaßstab :

$$GFL = 1000 \times 0,3 \times 3 = 900,00 \text{ (qm GFL)}$$

Abgabenhöhe :

$$GFL \times AS = 41.184,00 \text{ (DM)}$$

Auf den qm Boden bezogen ergibt sich eine Abgabe von 41,18 DM.

c. Umwandlung zu gemischt genutztem Bauland

Zugrunde gelegt werden die Werte des Beispiels b. mit der Abwandlung, daß sich im dritten Geschoß Wohnungen befinden sollen. Diese Wohnflächen hätten die Lageklasse 3.

Abgabensatz für Geschäftsflächen in Lageklasse 4 :

$$AS_g = 0,33 \times 138,67 = 45,76 \text{ (DM/qm GFL)}$$

für Wohnflächen in Lageklasse 3 :

$$AS_w = 0,18 \times 138,67 = 24,96 \text{ (DM/qm GFL)}$$

Abgabenmaßstab für Geschäftsgeschoßfläche : $GFL_g = 600 \text{ (qm GFL)}$

Abgabenmaßstab für Wohngeschoßfläche : $GFL_w = 300 \text{ (qm GFL)}$

Abgabenhöhe :

$$\text{GFL}_g \times \text{AS}_g + \text{GFL}_w \times \text{AS}_w = 34.944,00 \text{ (DM)}$$

Auf den qm Boden bezogen ergibt sich eine Abgabe von 34,94 DM.

d. Erhöhung des Maßes und Verbesserung der Art der baulichen Nutzung

Ein 500 qm großes Grundstück im Randbezirk der City ist mit einem dreistöckigen Wohn- und Geschäftshaus bebaut; die Geschäftsräume befinden sich nur im Erdgeschoß. Die Grundflächenzahl beträgt 0,8.

Eine Versicherungsgesellschaft erhält Dispens, dort an Stelle des alten ein fünfstöckiges Haus mit der Grundflächenzahl 1 zu errichten. In den Stockwerken 1 - 3 sollen Läden und Büros untergebracht werden, in den Stockwerken 4 und 5 Wohnungen. Die Wohnflächen sind der Lageklasse 5, die Geschäftsflächen der Lageklasse 6 zuzuordnen. Die Abgabe wird von der Differenz zwischen alter und neuer Nutzung erhoben.

Berechnung der Abgabenhöhe für die alte Nutzung:

Abgabensatz :

für Geschäftsflächen in Lageklasse 6 :

$$\text{AS}_g = 0,62 \times 138,67 = 85,97 \text{ (DM/qm GFL)}$$

für Wohnflächen in Lageklasse 5 :

$$\text{AS}_w = 0,52 \times 138,67 = 72,10 \text{ (DM/qm GFL)}$$

Abgabenmaßstab :

für Geschäftsfläche : $\text{GFL}_g = 400 \text{ (qm GFL)}$

für Wohnfläche : $\text{GFL}_w = 800 \text{ (qm GFL)}$

Abgabenhöhe für alte Nutzung :

$$GFL_g \times AS_g + GFL_w \times AS_w = 92.068,00 \text{ (DM)}$$

Berechnung der Abgabenhöhe für die neue Nutzung:

Abgabensatz :

für Geschäftsflächen in Lageklasse 6 :

$$AS_g = 85,97 \text{ (DM/qm GFL)}$$

für Wohnflächen in Lageklasse 5 :

$$AS_w = 72,10 \text{ (DM/qm GFL)}$$

Abgabenmaßstab :

für Geschäftsfläche :

$$GFL_g = 1500 \text{ (qm GFL)}$$

für Wohnfläche :

$$GFL_w = 1000 \text{ (qm GFL)}$$

Abgabenhöhe für neue Nutzung :

$$GFL_g \times AS_g + GFL_w \times AS_w = 201.055,00 \text{ (DM)}$$

Die Differenz zwischen alter und neuer Nutzung ergibt die Abgabenhöhe :

201.055,00	(DM)
<u>92.068,00</u>	<u>(DM)</u>
108.987,00	(DM)

Dies ergäbe eine Abgabe von 217,97 DM pro qm Grundstücksfläche. Zu bedenken wäre, ob nicht in diesen Fällen die Abbruchkosten des Hauses von der Abgabe abgezogen werden sollten.

B. Berechnung für Industriegrundstücke

Für Industriegrundstücke könnte die Infrastrukturkostenabgabe folgendermaßen berechnet werden.

1. Abgabenmaßstab

Numerisch erfaßbare Eigenschaften von Industriegrundstücken, die zugleich einen Indikator für das Maß der baulichen Nutzung abgeben, können Baumasse, Baumassenzahl, Rohbaukosten, bebaubare Grundstücksfläche und Grundstücksfläche sein.

Der zweckmäßigste Maßstab ist die Grundstücksfläche, denn Industriegelände muß nicht unbedingt mit Gebäuden oder technischen Anlagen überbaut sein. Lagerplätze, Werkplätze usw. zählen ebenfalls zu den industriellen Bauflächen. Für diese Verwendungsart lassen sich aber keine Rohbaukosten, Baumassen oder Baumassenzahlen feststellen. Die unterschiedliche Nutzungsintensität pro qm Grundstücksfläche kann im Zusammenhang mit der Lagestaffelung des Abgabensatzes berücksichtigt werden, denn das Maß der Bebauung von Industriegrundstücken ist von deren Lage abhängig. So findet man in der Regel im Stadtgebiet nur Industriegelände mit intensiver Bebauung, während außerhalb der Städte Werk- und Lagerplätze liegen¹⁾.

2. Abgabensatz

Der Abgabensatz für Industriegrundstücke hat den gleichen

1) Vgl. B r a c h m a n n, Ermittlung des Bauwertes von Industriebauten und von Fabrikgrundstücken, S. 80;
N a e g e l i, Die Wertberechnung des Baulandes, S. 18

Aufbau wie der für Wohn-, Geschäfts- und Gewerbegrundstücke.

$$AS = v \cdot g \cdot ES$$

Eine Modellrechnung, die den durchschnittlichen Aufwand der Grundausrüstung pro qm Industriebauland wiedergibt, existiert noch nicht. Bei einem sehr pauschalierenden Vorgehen könnte man die vorstehende Modellrechnung nach städtebaulichen Orientierungswerten auch auf den qm Industrie- fläche beziehen.

Der durchschnittliche Flächenbedarf an Industriegelände (IF) pro Einwohner könnte man mit ca. 23 qm ¹⁾ annehmen. Die Kosten der Grundausrüstung belaufen sich auf 4700 + 28,80 B (DM/E) (B = örtlicher Bodenwert) ²⁾. Der durchschnittliche Aufwand pro qm Industrie- fläche, den man als Einheitssatz festlegen könnte, betrüge dann:

$$ES = \frac{HK}{E} : \frac{qm \cdot IF}{E} + \frac{FB \cdot B}{E} : \frac{qm \cdot IF}{E}$$

$$ES = \frac{4700}{23} + \frac{28,80 \cdot B}{23} \quad (DM/qm \cdot IF)$$

$$ES = 204,35 + 1,25 \cdot B \quad (DM/qm \cdot IF)$$

Dieser Einheitssatz müßte um den Vorteil der Allgemeinheit reduziert werden.

Der Abgabensatz wäre ebenfalls nach einem Lageklassenschlüssel zu staffeln, der den unterschiedlichen Einfluß der Lage und der davon abhängigen Nutzungsintensität berücksichtigt. Die vorstehend angeregten boden-

1) Vgl. B o r c h a r d, Artikel "Städtebauliche Orientierungswerte", HdwbRO Bd. 3, Sp. 3191, der als Mittelwert 15 - 30 qm/E angibt.

2) Vgl. § 13 III A 2 b

3) Vgl. § 13 III A 2 c

wirtschaftlichen Untersuchungen¹⁾ müßten sich auch in diesem Sinne auf Industriegelände beziehen. Ansätze zu einer Lageklassentabelle, die auf qm Industrie-
fläche bezogen ist, finden sich bei B r a c h m a n n²⁾
im Anschluß an G e r a r d y (Tabelle 3).

Da einschlägige bodenwirtschaftliche Untersuchungen noch nicht vorliegen und das Lageklassensystem bereits eingehend beschrieben wurde, wird hier auf eine weiter-
gehende Erörterung verzichtet.

1) Vgl. § 13 III A 2 d u. e, 3

2) B r a c h m a n n, Ermittlung des Bauwertes von In-
dustriebauten und von Fabrikgrundstücken, S. 80

Tabelle 3 : Lageklassentabelle für Industriegrundstücke

Lageklasse	Lageklassenbeschreibung
L1	Einfache Werk- und Lagerplätze mit geringer Bebauung, die weit außerhalb der Städte abseits der Industriezentren liegen
L2	Größere Areale mit Werkstätten und Läger an leistungsfähigen Straßen, mit Gleisanschluß in Industrieentwicklungsgebieten; Fabrikgrundstücke außerhalb des Nahbereichs von Großstädten
L3	Fabrikgrundstücke am Rande einer Großstadt
L4	Fabrikgrundstücke innerhalb des engeren Stadtgebietes mit intensiver Bebauung

§ 14 Abgabengläubiger

Nach Übereinstimmender Auffassung aller Reformvorschläge sollen die Gemeinden Gläubiger der Abgabe werden. Sie sind die wesentlichen Trägerinnen der städtebaulichen Maßnahmen. Daneben können noch Landkreise, Ämter, Zweckverbände und freie Träger ebenfalls Handlungsträger kommunaler Infrastrukturmaßnahmen sein. Es stellt sich somit die Frage, ob und wie diese Träger an der Abgabe zu beteiligen sind.

B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r sehen darin eines der Zentralprobleme der Abgabenkonstruktion¹⁾. Sie gehen allerdings davon aus, daß das einzelne Steueraufkommen nach dem Verhältnis der konkreten Leistungen der einzelnen Träger aufgeteilt werden müßte. Diese Art der Verteilung erforderte in der Tat eine erhebliche Umgestaltung des gegenwärtigen Finanzierungssystems und würde eine künftige Abgabenregelung komplizieren. Nach dem hier vorgeschlagenen Weg stellt sich dieses Problem aber nicht in dieser Form: Zugerechnet werden nicht einzelne Einrichtungen, sondern ein Teil des Infrastrukturgefüges. Es kann deshalb allein darum gehen, diesen Trägern eventuell pauschal einen Anteil am Gesamteueraufkommen zukommen zu lassen. Dafür ist aber keine zusätzliche Regelung notwendig.

Die meisten Einrichtungen der freien Träger werden durch Gemeindezuschüsse subventioniert²⁾. Darin läge aber schon eine Weitergabe eines Anteils des Steueraufkommens.

1) B o n c z e k - F ö r s t e r - G a s s n e r, Zur Fortentwicklung des Beitragsrechts, S. 63

2) Zur Pflicht der Gemeinden, solche Zuschüsse zu gewähren, vgl. im einzelnen: Z u h o r n - H o p p e, Gemeinde-Verfassung, S. 95

Für alle anderen Träger kann eine Beteiligung im Rahmen der Kreis-, Amts- oder Zweckverbandsumlage erfolgen, eventuell sogar in Form einer Mehrbelastung¹⁾.

Ein anderer Punkt ist das Problem, einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden zu schaffen. Zentrale Orte haben einen Bedeutungsüberschuß und beeinflussen durch ihre Infrastruktur den Lagewert in benachbarten Gemeinden; das Gesamtsteueraufkommen dieser Gemeinden durch die Infrastrukturkostenabgabe wäre höher als es ihrer Infrastrukturleistung entspräche. Dies ist aber nicht ein besonderes Problem dieses Abgabentyps, sondern stellt sich bei jeder städtebaulichen Mehrwertabgabe; denn auch das Gegenmodell der Ausgleichsabgaben schöpfte in diesen Gemeinden Wertsteigerungen ab, die durch Spillovereffekte aus Orten mit höherer zentralörtlicher Bedeutung verursacht würden.

Der horizontale Finanzausgleich stellt ein Sonderproblem der Frage dar, wie eine städtebauliche Mehrwertabgabe, gleich welcher Art, in das jetzige oder in ein weiter reformiertes System der Kommunalsteuern eingebaut werden soll und wie das Gesamtaufkommen aus diesem System aus raumordnungspolitischen und raumwirtschaftspolitischen Gründen durch einen korrespondierenden Finanzausgleich korrigiert werden muß²⁾. Dies bedarf einer eingehenden und detaillierten Untersuchung, die im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann.

-
- 1) Zu dem Institut der Mehr- oder Minderbelastung in der Kreisumlage, das allerdings nicht in allen Bundesländern gilt, vgl.: S c h l e m p p - H e r r, hess. LKO § 53 Anm. 4
 - 2) Zu den Problemen des horizontalen Finanzausgleichs-systems vgl.: L i t t m a n n, Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, S. 62 f.

§ 15 Zweckbindung der Abgabe

Es bleibt das Problem, die Einnahmen der Gemeinden aus der Infrastrukturkostenabgabe für die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen zweckzubinden. Zwei Fragen sind zu beantworten: Für welche Maßnahmen soll das Steueraufkommen gebunden werden; in welcher Art soll die Festlegung erfolgen?

Beide Fragen beantworten sich nach den finanzpolitischen Richtlinien über die Zweckbindung: Art und Umfang der Bindung solle sich nach dem außerbudgetären Zusammenhang richten ¹⁾. Dieser Zusammenhang ist die abstrakte und globale Zurechnung ausgewählter, notwendiger Einrichtungen der Infrastruktur und deren Kosten an die Grundstücke, deren neue bauliche Nutzbarkeiten in ein wertbildendes Infrastrukturgefüge hineingewachsen sind. Danach kann hier nicht die Zweckbindung der Abgabe für konkrete Einrichtungen zur Diskussion stehen, sondern nur eine globale Sicherstellung für Infrastrukturinvestitionen.

Zur Art der Zweckbindung schlägt E r n s t vor: Die Einnahmen sollen in einem Fonds gesammelt werden, der für Infrastrukturmaßnahmen zu verwenden sei ²⁾.

Eine andere Art der Zweckbindung könnte im Rahmen des Gemeindehaushalts erfolgen.

1) F e c h n e r, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 95

2) E r n s t, Referat, L 19

Im neuen Gemeindehaushaltsrecht wird die bisherige Aufteilung des Haushalts in einen ordentlichen und außerordentlichen Haushalt abgelöst durch die Einteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ¹⁾. Der Vermögenshaushalt ist der Investitionshaushalt der Gemeinde ²⁾.

Die Einnahmen des Vermögenshaushaltes enthalten u. a. das Aufkommen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten. Die Infrastrukturkostenabgabe wäre auf Grund ihres außerbudgetären Zusammenhanges - Steuer für Gemeindeinvestitionen - ähnlich wie die Beiträge den Einnahmen des Vermögenshaushaltes zuzuordnen. Zu den Ausgaben des Vermögenshaushaltes gehören u. a. die Investitionen für die kommunale Infrastruktur. Das Aufkommen aus der Infrastrukturkostenabgabe könnte für diese Maßnahmen durch Haushaltsvermerk zweckgebunden werden, wenn diese durch Gesetz vorgeschrieben würde oder die Beschränkung sich zwingend aus der Herkunft oder der Natur der Einnahmen ergäbe ³⁾. Da letzteres für eine Infrastrukturkostenabgabe zweifelhaft ist ⁴⁾, müßte die Zweckbindung gesetzlich vorgeschrieben werden, um eine Sicherstellung der Einnahmen aus dieser Abgabe im Gemeindehaushalt für kommunale Infrastrukturmaßnahmen zu erreichen.

1) Vgl. § 1 nw. GemHVO (Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden - Gemeindehaushaltsverordnung - vom 6. Dezember 1972, GV.NW S. 418)

2) Vgl. S c h e e l - S t r e u p, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, S. 234

3) Vgl. § 17 Abs. 1 nw. GemHVO

4) Vgl. die analoge Problematik bei den Beiträgen: Für eine Zweckbindung aus der Herkunft der Einnahmen S c h e e l - S t r e u p, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, S. 306; gegen eine solche Zweckbindung bei den Erschließungsbeiträgen S c h m i d t, Handbuch des Erschließungsrechts, S. 567

Lebenslauf

Am 28. Juli 1944 wurde ich in Hoberge bei Bielefeld als erstes von insgesamt vier Kindern der Diplom-Volkswirte Dr. Otto und Ilsa Rappold geboren.

Ich besuchte von 1955 bis 1964 den mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweig des Max-Planck-Gymnasiums in Bielefeld. Anschließend diente ich zwei Jahre bei der Bundeswehr.

Von 1966 bis 1971 studierte ich Rechtswissenschaft an der Universität Münster mit Ausnahme des Sommersemesters 1967 und des Wintersemesters 1967/68, die ich an der Freien Universität Berlin verbrachte. Meine erste juristische Staatsprüfung bestand ich im Juni 1971 beim Oberlandesgericht in Hamm.

Seit Juli 1971 bin ich mit Ausnahme einer einjährigen Unterbrechung für die Promotion im Landgerichtsbezirk Bielefeld in der Referendarausbildung.

Otto-Werner Rappold

